

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

CK
BS



Objectif 1992 : le dossier test des marchés publics, V. KIRSCH. — En lisant les documents communautaires... Le rapport Padoa-Schioppa : efficacité, stabilité et équité, P. MAILLET. — Les réformes du régime des quotas laitiers et de l'intervention dans le secteur laitier (1986 et 1987), D. SORASIO. — Du contrôle de l'application des directives communautaires en matière d'environnement, L. KRÄMER. — Quelques observations sur le secrétariat du Parlement européen, R. LEGRAND-LANE. — Chronique générale de jurisprudence communautaire, D. MAIDANI, B. POMMIÈS, et J.- C. BONICHOT.

N° 313 JANVIER 1988

REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projets, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

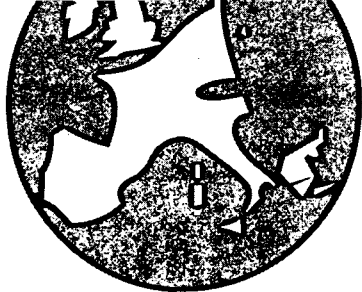
Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30



sommaire

problèmes du jour

- 1 Objectif 1992 : le dossier test des marchés publics, par
Valérie HIRSCH

chronique économique communautaire

- 3 En lisant les documents communautaires... Le rapport
Padoa-Schioppa : efficacité, stabilité et équité, par
Pierre MAILLET

l'économie et le social dans le marché commun

- 11 Les réformes du régime des quotas laitiers et de l'inter-
vention dans le secteur laitier (1986 et 1987), par
Denise SORASIO, Docteur d'État en droit, conseiller
juridique de la Commission des Communautés
européennes.
- 22 Du contrôle de l'application des directives communau-
taires en matière d'environnement, par Ludwig
KRÄMER.

problèmes juridiques et institutionnels

- 29 Quelques observations sur le secrétariat du Parlement
européen, par Raymond LEGRAND-LANE, Directeur
général honoraire au secrétariat du Parlement
européen.
- 34 Chronique générale de jurisprudence communautaire,
par Dominique MAIDANI, Référénaire à la cour de
justice des Communautés européennes, Bernard
POMMIÈS, Conseiller de tribunal administratif, Référé-
naire à la cour de justice des Communautés euro-
péennes, Jean-Claude BONICHOT, Maître des requê-
tes au Conseil d'État, Référénaire à la cour de jus-
tice des Communautés européennes, Professeur asso-
cié à la faculté de droit de Metz.

actualités et documents

- 47 Communautés européennes
- 58 Bibliographie
-



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques ESPTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A

LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 572,12 + TVA 4 % 22,88 = 595 F (*)
☐ Étranger : 695 franco

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

(*) Tarif au 1.05.1987.

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

OBJECTIF 1992 : LE DOSSIER TEST DES MARCHÉS PUBLICS

Valérie HIRSCH

En juin 1987 à leur sommet de Bruxelles, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à ouvrir à la concurrence tous les marchés publics dans la Communauté d'ici à la fin 1988. Vœu pieux ? Alors que la Commission ne déposera pas avant le printemps prochain ses propositions en la matière, on peut sérieusement douter que cet engagement puisse être respecté. Il n'en garde pas moins une valeur politique tant il est vrai que le dossier des marchés publics apparaît comme un test de la volonté des Douze de réaliser le grand marché intérieur. Les administrations nationales ne voient pas en effet d'un œil bienveillant la Commission s'ingérer dans leurs commandes publiques. Il ne s'agit pas seulement d'exercer une surveillance mais d'imposer une véritable révolution, en mettant un terme à la politique dite des « champions nationaux ».

L'enjeu

Il est de notoriété publique que les achats des administrations procèdent rarement des règles de la libre concurrence. Partie prenante de la politique industrielle des États membres, cette manne d'argent a toujours été utilisée en fonction des intérêts nationaux. Ainsi, dans certains secteurs comme la construction ou les fabrications métalli-

ques, bien des entreprises peu compétitives ne survivent que grâce aux commandes publiques. Dans d'autres domaines, où celles-ci occupent une place déterminante (télécommunications, aéronautique, défense), les marchés publics ont conféré une situation de monopole à quelques grandes entreprises comme Siemens en RFA ou Matra en France. En conséquence, moins d'un quart des commandes publiques sont conclues avec des fournisseurs étrangers, la plupart étant japonais ou américains. Les marchés adjugés à des entreprises d'autres pays de la Communauté européenne ne représentent ainsi que 4 % des commandes publiques en RFA, 2 % en France et moins de 0,5 % en Italie et en Grande-Bretagne.

Longtemps toléré, ce protectionnisme peut difficilement être maintenu dans le cadre du grand marché intérieur. Les arguments avancés par la Commission, sous l'impulsion de Jacques Delors et du commissaire chargé du marché intérieur, Lord Cockfield, ne sont pas seulement d'ordre politique. Les marchés publics représentent en effet une part non négligeable du PIB de la Communauté (environ 15 %, soit 400 milliards d'ECU, en tenant compte des achats effectués par les entreprises publiques). Ils comptent pour un quart du marché de la construction et plus de 15 % des secteurs de l'énergie, des équipements électriques, électroniques et des télécommunications, des industries mécaniques (matériel de chemins de fer, turbines, câbles, etc.) ainsi que de la construction navale, aéronautique et de l'armement. Vu leur importance, il apparaît donc difficilement justifiable de soustraire les marchés publics à la réalisation du grand marché intérieur. De plus, dans la plupart de ces secteurs, les marchés nationaux sont devenus trop étroits pour que le protectionnisme ait encore une raison d'être. En maintenant des normes nationales pour leurs achats publics, les États membres entravent par exemple, le développement à l'échelle de la Communauté de groupes de télécommunication, pourtant indispensable pour qu'ils puissent maintenir leur compétitivité au niveau mondial. Enfin, la politique actuelle d'achats publics représenterait un gaspillage de quelque 40 milliards d'ECU par an. Selon les experts de la Commission, une concurrence réelle aboutirait à une diminution moyenne de prix de 43 % pour les communications téléphoniques et jusqu'à 85 % pour certains produits pharmaceutiques !

Des directives inefficaces

Si l'application des règles de concurrence aux marchés publics est à l'ordre du jour, ce n'est pas pour autant un thème nouveau. Inscrite dans le traité de Rome (article 90), ce n'est qu'en 1971 et 76 que le Conseil a adopté les premières directives concernant respectivement les travaux publics et les fournitures. Elles n'ont toutefois qu'une portée très limitée : les transports, les télécommunications, l'eau, l'énergie et les achats militaires, soit 80 % des commandes publiques, demeurent en dehors de leur champ d'application. De plus, les États membres ont déployé des trésors d'imagination pour contourner leurs dispositions.

Ainsi, pour tomber sous le seuil d'application fixé à 200 000 ECU pour les fournitures et un million d'ECU pour les travaux publics, les administrations ont pris l'habitude de fractionner leurs offres, à telle enseigne qu'en 1981,



plus de 44 % des marchés de fourniture adjugés ont pu échapper, pour cette raison, aux obligations communautaires. Celles-ci fixent trois types de procédures : ouverte (toutes les entreprises de la CEE peuvent être soumissionnaires), restreinte (seuls des fournisseurs déterminés peuvent présenter des offres) ou de gré à gré, qui ne peut être utilisée que si aucune offre valable n'a été présentée lors de la procédure ouverte ou restreinte. Or, il est facile de formuler un appel d'offres de telle manière à ce qu'aucune entreprise ne puisse valablement y répondre. Résultat : la moitié des marchés de fourniture et un quart des travaux publics ont été conclus de gré à gré, échappant ainsi à toute concurrence. Par ailleurs, les deux directives n'ont rendu nullement obligatoire la référence à des normes européennes alors que les spécifications techniques exigées dans les appels d'offres sont souvent un moyen d'écarter les concurrents étrangers. Enfin, si ceux-ci sont informés par la publication obligatoire des appels d'offre au *Journal officiel* des Communautés, ils disposent de peu de recours en cas de discriminations ou de non-respect des procédures.

Nouvelles orientations

Devant ce constat déprimant, la Commission a présenté en juin 1986 une communication pour relancer l'ouverture des marchés publics. Trois orientations sont proposées : renforcer les deux directives existantes, étendre l'ouverture aux secteurs encore exclus, à l'exception des commandes militaires, et faire appel aux pouvoirs de la Commission en matière de concurrence pour mieux faire respecter les dispositions du Traité. Pour mener à bien ce programme, elle compte notamment sur la pression des entreprises qui, à travers l'Unice (Union des industries de la Communauté européenne), ont exprimé leur soutien. En publiant en novembre 87, un *vade mecum* à leur attention, la Commission espère les sensibiliser aux possibilités de recours en cas de non-respect du droit communautaire. Dans cette optique, elle a renforcé ses services (une nouvelle direction « marchés publics » a été créée en mars 87) qui, par le passé, n'avaient pas montré beaucoup d'empressement à instruire les plaintes des entreprises. Elle a également proposé, en juillet dernier, une nouvelle directive permettant aux personnes lésées de se pourvoir directement devant les tribunaux nationaux, avec à la clef, possibilités d'indemnisation et même d'annulation des contrats.

En attendant, le Conseil devait se prononcer le 2 février sur la nouvelle directive concernant les marchés publics qui prévoit notamment une prolongation des délais d'appels d'offre, une limitation du recours aux procédures exceptionnelles et une obligation, à quelques rares exceptions, de se référer aux normes européennes. Si ces nouvelles dispositions ont déjà fait l'objet d'une position commune favorable du Conseil, deux amendements introduits par le Parlement européen et repris par la Commission selon la nouvelle procédure de l'Acte unique, ne font pas l'unanimité. Il s'agit en premier lieu des préférences à accorder aux entreprises situées dans des régions en crise ou souffrant d'un retard structurel. Cette question, qui intéresse à terme l'Espagne et le Portugal (où les directives « marchés publics » n'entreront en vigueur qu'en 1992), fait d'ailleurs l'objet d'un débat au sein même de la Commission : de telles préférences, même si elles con-

cordent avec l'objectif de la cohésion économique et sociale inscrit dans l'Acte unique, ne sont-elles pas contraires aux principes de base du traité de Rome ? Doit-on les limiter aux commandes publiques effectuées dans le cadre des aides des Fonds structurels ? Quant au deuxième amendement du Parlement, il vise à obliger les soumissionnaires à respecter la législation du travail en vigueur dans le pays où ils sont établis. Cette condition, qui répondrait à la crainte des syndicats des pays du nord de la CEE de devoir affronter une concurrence déloyale des entreprises du Sud moins enclines à respecter les législations sociales, pose des difficultés quant aux possibilités réelles de contrôle et de sanction.

Plus de transparence

Les difficultés ne font toutefois que commencer. L'extension de l'ouverture des marchés publics aux secteurs encore exclus apparaît particulièrement complexe tant le statut juridique des opérateurs, notamment dans le domaine de l'énergie et de l'eau, diffère selon les États membres. L'électricité, par exemple, est un monopole en France, tant sur le plan de la production que de la distribution, alors qu'en RFA, une multitude d'opérateurs privés occupent le marché. Doit-on leur imposer les mêmes obligations ? Par ailleurs, l'offre de fournitures est souvent concentrée : ainsi pour le transport maritime, ferroviaire et aérien, quelques grands constructeurs industriels dominent les marchés des États membres. Comment organiser une réelle concurrence ?

La Commission semble s'orienter vers une démarche pragmatique : pas question d'étendre purement et simplement les directives existantes aux secteurs exclus mais plutôt une ouverture progressive, secteur par secteur. Ainsi, pour les télécommunications, la Commission a isolé les nouveaux services, des réseaux traditionnels où les possibilités d'une concurrence entre fournisseurs sont beaucoup plus faibles. Pour les premiers, les appels d'offres devront être rapidement ouverts, comme les Dix s'y sont déjà engagés en 1984. Pour les terminaux traditionnels, les transmissions et les équipements de communication, une plus grande transparence serait recherchée dans un premier temps. Cette approche progressive est appuyée d'ailleurs par les administrations nationales, qui collaborent activement à la définition de normes communes. Il est vrai que les États membres reconnaissent la nécessité de créer un marché unique des télécommunications pour résister à la concurrence des Japonais et des Américains. Mais il n'est pas sûr qu'il en aille de même pour les autres secteurs. « Certaines exclusions, comme la distribution d'eau et d'énergie, sont peut-être justifiées », observe ainsi un expert de la représentation permanente de la France auprès de la CEE. « Mais nous avons une position globalement positive : pour notre commerce extérieur, l'ouverture des marchés publics devrait se traduire par un gain. A condition, toutefois, d'obtenir dans le cadre du GATT (Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers), des mesures d'ouverture similaires dans les autres pays industrialisés ». Selon Paris, les négociations au sein de la CEE et du GATT devront être concurrentes. Or, un tel parallélisme risque de reporter tout progrès aux calendes grecques. La Commission, qui veut obtenir des avancées substantielles d'ici à 1992, ne l'entend certainement pas de cette oreille.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

LE RAPPORT PADOA-SCHIOPPA : EFFICACITÉ, STABILITÉ ET ÉQUITÉ ⁽¹⁾

Pierre MAILLET

La Commission confie fréquemment à l'extérieur la tâche de procéder à des études sur les thèmes les plus variés : c'est un moyen pour elle d'explorer à fond certains sujets avec le concours des meilleurs spécialistes et en même temps d'associer ceux-ci à la construction communautaire : les deux aspects sont également importants.

Parmi ces études, certaines sont relativement ponctuelles et visent à créer une information nouvelle dont la Commission a besoin pour exécuter sa mission. D'autres portent sur des thèmes assez amples et sont souvent un moyen de faire connaître à l'extérieur des thèses auxquelles elle est attachée, en leur conférant l'objectivité qui s'attache à un rapport d'experts indépendants : ainsi en allait-il du célèbre rapport Werner, relatif à l'union économique et monétaire et qui en fait reprenait, en les prolongeant, plusieurs documents antérieurs de la Commission. D'autres enfin sont le moyen de dire à l'extérieur ce que, pour des raisons politiques, il lui est difficile de dire : ce fut le cas du rapport Marjolin de 1975, également sur l'UEM, dont le style s'éloignait agréablement des formulations feutrées de nombreux rapports administratifs et qui n'hésitait pas à dire avec vigueur : le roi est nu.

Le rapport efficacité, stabilité et équité rentre plutôt dans la seconde classe : on y retrouve nombre de thèses défendues dans divers documents de la Commission, et il n'y a pas lieu de s'en étonner, puisque le groupe d'experts auteur du rapport était présidé par M. Padoa-Schioppa, qui fut pendant plusieurs années directeur général des affaires économiques à Bruxelles et que son rapporteur était un haut fonctionnaire de la Commission, Michael Emerson.

Beaucoup de développements du rapport reprennent des points bien connus des spécialistes de l'intégration économique et des lecteurs de cette revue, mais parfois en leur apportant un éclairage complémentaire, tandis que certains sont franchement originaux.

Le compte rendu qui suit ne prétend donc pas présenter le rapport sous tous ses aspects, mais plutôt attirer l'attention du lecteur sur certains points qui paraissent particulièrement importants ou novateurs.

Après une lettre de transmission, un résumé et un schéma des idées (qui à eux trois occupent le quart du texte), le rapport comprend une partie portant appréciation du système communautaire actuel et une partie intitulée « vers un développement équilibré du système communautaire » ; enfin, il contient de substantielles annexes. Comme dans tous les rapports de ce genre, il y a donc une partie consacrée à l'appréciation et à la critique de ce qui a été fait (ou non fait) et une partie contenant des suggestions et des propositions. Mais contrairement à l'habitude générale, il y a ici un équilibre entre les deux parties, la seconde étant même un peu plus longue que la première. C'est un premier — et notable — mérite de ce document.

Il touche, quoique avec des intensités fort variées, un grand nombre d'aspects de la construction communautaire. Plutôt que d'aborder successivement tous ces points, on présentera d'abord les lignes de force du rapport, puis divers points intéressants regroupés autour des trois thèmes efficacité, stabilité, équité, enfin on manifestera une certaine perplexité sur quelques silences regrettables (2).

(1) Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne. Rapport d'un groupe d'étude nommé par la Commission des Communautés européennes et présidé par T. Padoa-Schioppa, avril 1987.

Ce rapport a été transmis à la Commission il y a plusieurs mois (le 10 avril 1987). Mais il n'a pas eu l'écho qu'il mérite et il n'est donc pas inutile de revenir dessus, surtout après l'échec de Copenhague qui montre que les conditions de base de la progression communautaire ne sont pas encore bien comprises par tous... à moins que certains, en fait, ne veuillent pas de cette progression.

(2) Le rapport utilise largement la célèbre distinction des trois fonctions de l'action publique : allocation des ressources, stabilité macro-économique, redistribution. Cela fera plaisir aux spécialistes de l'économie, mais ne rend pas automatiquement la lecture plus aisée pour les praticiens, plus sensibles aux raisonnements en termes d'objectifs et d'instruments que de fonctions.



I. Les lignes de force du rapport

Deux lignes de force essentielles sous-tendent tout le rapport : le système communautaire doit être envisagé comme un ensemble (approche systémique), les principes de décentralisation et de subsidiarité doivent commander le choix des solutions. Quelques citations permettent d'illustrer clairement ces deux points.

Il faut « une stratégie cohérente portant conjointement sur les trois fonctions que sont l'intégration des marchés, la stabilisation de l'économie et la distribution équitable des gains. Une telle stratégie constitue le minimum sans lequel le succès du « programme d'allocation », c'est-à-dire l'achèvement du marché intérieur, risquerait d'être compromis. Telle est la proposition centrale du rapport ».

« Pour mettre en œuvre les recommandations du rapport, notamment celles qui sont résumées dans les trois premiers points ci-dessus, il est nécessaire que des changements soient apportés aux règles et aux méthodes de travail de la Communauté. Il n'appartenait pas au groupe de définir le détail de ces changements. Ce qui ressort néanmoins clairement de nos travaux, c'est la possibilité de combiner un gain d'efficacité de l'action communautaire avec une plus grande décentralisation de certaines fonctions. Le rapport montre comment ce principe de « fédéralisme économique », dont la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales est une illustration notable, peut inspirer des solutions efficaces et réalistes dans plusieurs domaines ».

L'insistance mise sur ces deux points est à nos yeux l'apport fondamental du rapport.

En effet, les habitudes de fonctionnement des institutions communautaires ne favorisent pas cette démarche synthétique — ou systémique —. Jusqu'à un certain point, la répartition des tâches entre commissaires peut pousser à des comportements de « grands fœdaux » dont aucun mécanisme institutionnel ne garantit la cohérence (d'où le rôle essentiel du président et le rôle décisif joué pendant trente ans par l'ancien secrétaire général, Émile Noël). La réunion du Conseil en formations variées ne facilite pas non plus la vision d'ensemble. Enfin, la regrettable pratique de surcharger le Conseil européen de questions, certes non négligeables, mais pas toujours fondamentales, empêche également celui-ci de prendre de la hauteur et du champ. Il était donc excellent qu'un rapport d'experts rappelle cette nécessité de progresser simultanément sur de nombreux points.

L'autre idée de base est non moins fondamentale. Pendant longtemps, la formule de l'harmonisation a semblé constituer une panacée. Certes, le traité était nuancé sur ce point, mais de nombreuses interprétations ont tendu à privilégier la recherche systématique d'harmonisations. Sous la triple influence de la difficulté d'y procéder, de l'accroissement de l'hétérogénéité de la Communauté suite aux élargissements, enfin de positions prises par la Cour de justice (par exemple l'arrêt *Cassis de Dijon*), les idées ont évolué et l'acceptation d'une ample diversité fait du chemin : le principe de la reconnaissance mutuelle est inséré dans l'Acte unique pour diverses réglementations et pourrait être généralisé.

II. — Le thème de l'efficacité

Le point de départ de l'analyse est constitué par l'idée des avantages apportés par le commerce, entre pays, grâce à une meilleure utilisation des avantages comparatifs et des économies d'échelle. Tout cela est bien connu, et généralement admis. Le rapport observe que les échanges au sein de la CEE, en pourcentage du commerce total ou du PIB, se sont fortement accrus jusqu'en 1972 (procurant des gains de productivité de l'ordre de 3 à 6 % du PIB global), mais que, depuis cette date, seuls les nouveaux États membres ont connu une forte hausse de leur commerce *intra*. Une reprise paraît donc nécessaire.

Une telle position semble *a priori* pertinente. Toutefois, on peut présenter deux remarques : tout d'abord, il est évident que la croissance du rapport échanges *intra*/PIB ne peut pas se poursuivre indéfiniment ; d'une part, une partie de la production ne peut donner lieu à échanges — les non tradable goods —, d'autre part, il arrive un moment où la spécialisation a atteint son plafond. Ensuite, pour renforcer l'efficacité, la composition du commerce est probablement aussi importante que son ampleur, car les gains d'efficacité obtenus par la spécialisation et les économies d'échelle sont fort différents d'un produit à l'autre. Sur ces deux points, le rapport est muet : il ne cherche en aucune manière à voir si la croissance paraît encore possible et utile pour les pays les plus anciennement engagés dans la voie de l'intégration et, probablement parce que de nombreuses études ont déjà été publiées sur le sujet, il n'entre pas dans le détail des produits. La phrase selon laquelle « l'élimination de ces restrictions à la concurrence dans le secteur de l'agriculture, de l'acier, de la pêche et des textiles revêt une importance économique bien plus grande que beaucoup de nouvelles initiatives ponctuelles proposées » relève donc plus de l'affirmation que de la démonstration ; que les gaspillages dans ces secteurs soient substantiels paraît vraisemblable, que leur élimination soit prioritaire (comme il est indiqué au chapitre 11 du rapport) l'est moins, dans la mesure où on se heurte là à des obstacles de caractère social, donc politique, sur lequel il n'est peut-être pas opportun de laisser se cristalliser les oppositions nationales : le dynamisme des secteurs de demain est plus fondamental que la remise en ordre des secteurs d'hier.

A) Le concept de concurrence entre les règles

Le rapport accorde une importance substantielle à une idée formulée par le professeur Giersch, celle de la « concurrence entre les règles ». « En vertu de ce principe, il sera bénéfique pour l'économie qu'il y ait une concurrence non seulement entre les producteurs de biens et de services, mais aussi entre les gouvernements pour l'élaboration de nombreuses réglementations régissant la production et les échanges... La Communauté devrait fixer des normes minima en matière de réglementation et laisser le marché fixer la valeur des normes plus coûteuses en matière de réglementation que révéleront les gains ou les pertes de parts de marché ». L'idée est ingénieuse et procède d'un courant théorique récent visant à analyser la politique en termes de marché. Le sujet est important et mérite quelques réflexions.

Le problème de base concerne la façon d'opérer les choix économiques dans une démocratie, c'est-à-dire dans un espace où on veut tenir compte de l'opinion de

l'ensemble des citoyens. Les deux mécanismes classiques sont d'une part le marché, sur lequel se présentent l'ensemble des acheteurs et vendeurs (avec l'information limitée dont ils disposent), d'autre part le politique (gouvernement et parlement), démocratiquement élu et donc censé représenter le point de vue des citoyens. Sur le marché, plusieurs solutions alternatives (produits ou services) peuvent être proposées et tous les citoyens peuvent *a priori* intervenir (mais avec des informations et des pouvoirs réels fort différents) ; la politique risque de ne refléter que la majorité, mais est aussi censée tenir compte d'éléments importants pour la nation et qu'oublie ou sous-estime les acteurs individuels (effets externes). Marchés imparfaits, pouvoir politique imparfait, telle est la réalité. La répartition optimale des compétences entre les deux ne va donc pas de soi.

Apparaît alors l'idée de la concurrence entre les règles pour un ensemble géographique qui juxtapose plusieurs entités politiques (communauté groupant plusieurs pays, mais aussi nation comprenant plusieurs régions dotées d'autonomie) : chaque entité choisit ses règles concernant les biens et services et l'existence du marché entre elles permet à chaque acheteur de choisir entre les divers produits, qui respectent des règles plus ou moins strictes et donc plus ou moins coûteuses.

L'idée est ingénieuse, mais sa validité est plus limitée qu'il n'y paraît à première vue (et que ne semble le suggérer le rapport). En effet, elle suppose que les opérateurs sur le marché soient capables d'apprécier correctement les avantages et les inconvénients liés à des réglementations plus ou moins contraignantes, et pas seulement les coûts (reflétés dans les surprix) qu'elles entraînent. Or, il est bien connu que le consommateur individuel ne dispose pas de toute l'information permettant de comparer correctement deux biens alternatifs (c'est le problème auquel essaient de faire face les associations de consommateurs) et qu'il n'a aucune raison de tenir compte des effets externes : pourquoi payer moi-même plus cher une automobile à pot catalytique, si cela n'est pas imposé à tous, sous le prétexte que les voitures ordinaires polluent plus et dégradent les forêts ? Le rapport le reconnaît en écrivant « en dehors des réglementations régissant les conditions fondamentales de sécurité ou lorsque les conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges ont des effets externes très marqués il est préférable de laisser aux gouvernements la liberté d'expérimenter » : les deux exclusions mentionnées risquent de couvrir la plus grande part des réglementations et donc le champ ouvert à la liberté d'expérimenter va être assez restreint.

B) L'ampleur de la politique de concurrence

En ce qui concerne les aides d'État, le rapport observe avec finesse que « les entreprises s'abstiennent de jouer activement le jeu de la concurrence lorsqu'elles croient pouvoir provoquer l'intervention des gouvernements ». Un renforcement de la politique de concurrence serait alors justifié. Mais, en sens inverse, « une plus grande sélectivité dans les interventions de la Communauté pourrait à la fois améliorer leur efficacité et atténuer les tensions qu'elles créent ». D'où deux propositions précises :

— « un plus grand nombre de petits régimes d'aide pourrait être admis à passer en dessous des seuils d'intervention » ;

— sur la base de la « distinction entre subventions d'application générale ou très diffuse dans l'économie et subventions destinées à une entreprise ou à un secteur

spécifique », on peut considérer que « différentes aides de caractère général peuvent être bien fondées ou non d'un point de vue économique mais ce sont les États membres qui doivent en juger. Du fait que ces subventions sont très largement pratiquées, l'autodiscipline interne est plus probable ».

Pour les entreprises, le rapport prend nettement position en faveur d'une notification préalable des fusions et concentrations dépassant un certain seuil et d'une appréciation par la Communauté. Renforcement donc de l'article 86. Mais en même temps, assouplissement de l'article 85, dans l'intérêt d'objectifs stratégiques.

« D'une manière générale, les temps semblent mûrs pour un réexamen systématique de la politique de concurrence de la Communauté, qui porterait à la fois sur les subventions publiques et la politique des entreprises privées à l'égard du marché. L'efficacité de la politique de concurrence dans la Communauté doit être renforcée à l'occasion de l'établissement du marché intérieur. Mais pour ce faire il faudrait se concentrer davantage sur les cas les plus importants pour le marché de la Communauté et intervenir moins lorsque seulement les marchés nationaux ou les marchés locaux se trouveraient principalement concernés ».

L'ensemble de ces suggestions paraît tout à fait pertinent et va tout à fait dans le sens de ce qu'a souvent préconisé la Commission. Par contre, il est étonnant que la politique de concurrence continue, en 1987, à être examinée dans une optique exclusivement intracommunautaire et qu'on n'envisage pas de l'utiliser plus activement pour relever le défi de la concurrence extérieure, non seulement par le relèvement de la compétitivité (ce qu'elle vise), mais aussi par la stimulation à des regroupements intracommunautaires d'entreprises.

C) Les marchés publics

200 milliards d'ÉCU par an (soit 6 % du PIB) au sens strict, de 300 à 400 au sens large. Le cloisonnement des marchés publics est à nouveau souligné : « pour les grands États membres de la Communauté, la part des importations dans les marchés publics se situe en moyenne entre 10 et 20 %, selon le type de produit ». La perte ainsi créée est également appréciée : « des études d'écarts de prix entre les pays de la Communauté pour des produits achetés par les pouvoirs publics font apparaître que ceux-ci renoncent souvent à des économies de l'ordre de 25 % en n'achetant pas aux prix les plus avantageux offerts par la concurrence. Ces divers indicateurs donnent à penser que des économies représentant de 1 à 2 % du PIB pourraient être obtenues par la passation de marchés publics compétitifs au sein de la Communauté » (3).

Le problème n'est pas simple. Ainsi, dans le domaine des équipements de télécommunications, « l'approche est complexe et progressive : concentration sur de nouveaux produits, instauration de quotas minimaux pour les procédures ouvertes, liens avec la normalisation technique,

(3) Le calcul semble un peu majoré, dans la mesure où il est excessif de tabler sur des surprix de 25 % pour la totalité des achats (même ainsi, on obtiendrait $6\% \times 70 \text{ à } 80\% \times 25\% = 1,2\%$) ; mais il faudrait l'extrapoler à l'ensemble des marchés publics ; la fourchette 1 à 2 paraît donc un ordre de grandeur à retenir.



combinaison de règles de financement communautaire et de procédures ouvertes pour certains grands projets transfrontaliers. Cet exemple montre que, dans des secteurs d'importance stratégique, il ne suffit pas d'une simple approche legaliste pour ouvrir les marchés ; ce rappel est précieux pour nuancer certaines visions parfois un peu simplistes du sujet.

D) Mesures en faveur de l'entreprise européenne

Exceptionnelles sont les entreprises multinationales qui ont une identité véritablement européenne. Or « pour des raisons à la fois d'ordre économique et politique, la formation d'entreprises européennes revêt une importance stratégique pour l'exploitation des bénéfices potentiels offerts par le marché intérieur de la Communauté ». A côté des mesures favorables concernant les quatre libertés, le rapport évoque d'autres mesures plus positives pour encourager la naissance de l'entreprise européenne, notamment dans des types de situations monopolistiques.

Le premier cas est celui où la Communauté est menacée par un monopole ou un oligopole mondial. Il peut alors être raisonnable pour l'Europe de créer sa propre entreprise concurrente, comme elle l'a fait avec Airbus.

Le second cas est celui où il y a en Europe un ensemble de monopoles nationaux fortement implantés. Dans ce cas, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle en favorisant la réorganisation stratégique des secteurs concernés, par formation de nouveaux groupes industriels européens (le mouvement semble amorcé dans le secteur des télécommunications).

E) L'impôt sur le *cash flow* des sociétés

Le groupe fait sienne une proposition présentée par Mervyn King, de la London School of Economics, qui consiste à remplacer l'impôt sur les bénéfices des sociétés par un impôt sur le *cash flow* net que l'entreprise retire de ses activités économiques réelles. Ce *cash flow* net est défini comme la différence entre les recettes provenant des ventes moins les achats de main-d'œuvre, de matières premières et de services et les dépenses d'investissement, ou, en d'autres termes, « la différence entre le produit des ventes de biens et services et les achats de tous les biens et services réels nécessaires à la production, y compris les achats de biens d'équipement ».

L'idée vise à définir « un impôt qui soit neutre vis-à-vis des décisions financières et des décisions d'investissement ». Il pousse ainsi à l'extrême l'idée pratiquée dans divers pays, comme la RFA, d'une différenciation des taux d'imposition selon qu'il s'agit de bénéfices distribués ou conservés par l'entreprise. Un autre avantage, pratique, est que « l'impôt supprime la nécessité de calculer le « profit économique ». Il n'est donc pas nécessaire de construire une mesure exacte de la dépréciation ni de procéder à des ajustements pour tenir compte de l'inflation ».

Le système pousse ainsi à l'investissement ce qui, dans la situation actuelle de faiblesse de l'investissement européen, peut être intéressant. Mais en même temps, il pousse l'entreprise à utiliser elle-même ses ressources propres plutôt qu'à distribuer des bénéfices, qui génèreraient une épargne se plaçant sur le marché des capitaux.

Les entreprises sont en général favorables à l'autofinancement et devraient donc être séduites par cette idée. Mais pour certains économistes, ce qui réduit l'ampleur de l'épargne transitant par le marché des capitaux est

fâcheux, car ils font confiance à ce marché pour orienter l'épargne dans les meilleures directions, c'est-à-dire celles où la rentabilité escomptée est la plus forte. La suggestion mérite donc à coup sûr un examen approfondi, pour en peser les mérites et les inconvénients.

III. — Le thème de la stabilité

Il s'agit ici à la fois de la stabilité des prix et de celle des taux de change. C'est maintenant une idée acceptée que la stabilité de ces derniers requiert un parallélisme des évolutions de prix et, pour cela, une certaine coordination des politiques économiques. Mais l'ampleur exacte et les modalités de cette coordination restent à préciser, aussi bien pour les politiques monétaires que budgétaires.

A) Les politiques monétaires

Des progrès appréciables ont été réalisés depuis quelques années, le rapport l'exprime très clairement. « Le SME s'est avéré un système stable bien qu'il ait été soumis de manière répétée depuis son établissement en 1978 à des chocs imputables aux mouvements du marché pétrolier et aux fluctuations du dollar, comparables à ceux qui avaient été enregistrés au début des années 1970... L'adhésion au SME a fourni aux autorités monétaires antérieurement faibles un point d'ancrage pour la stabilité des prix. Leur engagement envers le SME a permis à ces monnaies de bénéficier d'une partie de la réputation de stabilité monétaire de la monnaie pilote du système, le deutsche mark... D'une manière générale, la stabilité du SME, si on la compare au serpent, montre l'importance primordiale de politiques nationales convergentes pour réduire l'inflation ».

Toutefois, tout n'est pas parfait et tous les problèmes ne sont pas résolus. Tout d'abord, on doit constater que « le SME n'a contribué que très faiblement à renforcer la présence de la Communauté dans les affaires monétaires internationales, l'ECU n'a pas réussi à s'imposer comme pivot opérationnel des relations de taux de change entre les États-Unis, le Japon et l'Europe ». D'autre part, l'ouverture complète du marché des capitaux va venir compliquer la politique monétaire.

C'est un enseignement fondamental de la théorie économique que l'ouverture d'une économie sur l'extérieur atténue l'efficacité des instruments nationaux de politique économique. En particulier, si le pays se trouve inséré dans un vaste marché des capitaux, il ne conserve plus la double autonomie de la fixation de son taux d'intérêt et de son taux de change. Tel est bien le problème auquel on va se trouver confronté dans la Communauté ; l'ouverture du marché des capitaux (partie intégrante du programme d'achèvement du marché intérieur) va avoir des implications prononcées pour le SME, puisqu'on refuse que des ajustements se fassent par la modification de taux de change. Le rapport le dit fort bien : « il est fondamentalement incompatible de maintenir des marchés de capitaux ouverts, des taux de change stables et des politiques macro-économiques autonomes » et il ajoute « dans l'hypothèse d'une libération totale des mouvements de capitaux, le système serait appelé à jouer un rôle nouveau et qualitativement différent, à savoir concilier les objectifs monétaires d'un groupe de pays de taille compara-

ble. Chacun d'eux serait exposé à l'influence des autres. Aucun des grands pays ne pourrait mener une politique monétaire indépendante, même pendant de brèves périodes, et même pour le pays chef de file, il pourrait être difficile, voire impossible, de mener une politique incompatible avec celle adoptée par la majorité ».

Puisque l'option qui accepterait une plus grande flexibilité des changes pour absorber les répercussions accrues sur les marchés des changes résultant de la libération des capitaux, tout en préservant l'autonomie existante des politiques monétaires, n'est pas compatible avec le marché commun intégral, il ne reste que deux options ouvertes.

On peut d'abord envisager le maintien du *statu quo*, caractérisé par un degré limité de coordination monétaire. Avec la fragilité des informations dont disposent les marchés, « il y a un risque que le moment et l'ampleur d'un réalignement soient déterminés non pas par l'évolution des conditions économiques réelles et par la politique des autorités monétaires, mais par les caprices des marchés financiers ».

Il ne reste alors que l'option du renforcement des mécanismes du SME et de la coordination monétaire et c'est pour cette option que le rapport présente des propositions précises et détaillées qu'il faut examiner attentivement.

Cette « deuxième étape » pour le SME devrait, dit-il, présenter quatre caractéristiques :

- renforcement de la coordination monétaire ; une coordination effective pourrait être développée » sur la base d'objectifs monétaires approuvés conjointement ou fixés dans le cadre d'une procédure commune... La gestion de ces objectifs, et notamment les mesures à prendre pour remédier aux perturbations à court terme engendrées par des bouleversements spéculatifs internationaux de portefeuilles devraient elles aussi être étroitement coordonnées... l'important étant que, en cas de changements imprévus entre les monnaies du SME, les interventions des banques centrales ne devraient pas être stérilisées » ;

- en ce qui concerne le mécanisme même du SME, « des défenses plus solides devront être mises en place pour lutter contre les mouvements de capitaux spéculatifs, étant donné que le pouvoir déstabilisateur de ceux-ci sera considérablement accru par l'ouverture des marchés des capitaux », en utilisant les instruments existants d'une manière plus active et plus souple. Il s'agirait largement de réagir, le temps nécessaire, à des tensions jugées artificielles (ne pas céder à des pressions artificielles du marché, décevoir des anticipations non motivées) (4) ;

- l'utilisation des clauses de sauvegarde (art. 73 du traité) devrait être surveillée de près et les décisions sur leur application (durée et modalités) devraient devenir tout à fait collectives ;

- enfin, dans les relations monétaires extérieures, le SME devrait jouer un rôle. « Il est de plus en plus anormal que la Communauté, qui a institué un ordre moné-

taire intérieur et qui joue un rôle très efficace dans les relations commerciales extérieures, ne puisse jouer son rôle sur le plan de la politique monétaire extérieure... Une position monétaire européenne commune accroîtrait de manière significative le poids de l'Europe dans les négociations monétaires avec les États-Unis et le Japon... Dans le domaine de la coordination internationale avec les États-Unis et le Japon, l'Europe aurait avantage à pouvoir négocier les questions de politique économique et monétaire en qualité de partenaire unique doté d'un pouvoir de décision et d'exécution ».

La mise en œuvre de ces actions exige, dit le rapport, que l'on reconsidère le rôle des instances communautaires compétentes, avec un meilleur partage des responsabilités entre les choix de base et ce qui concerne leur traduction opérationnelle : « les gouvernements auraient la responsabilité de la politique économique globale et de l'établissement des taux centraux, la conduite de la politique monétaire et des opérations sur les taux de change étant en revanche confiées à l'organisme des banques centrales du SME ».

Il faut également organiser un développement de l'usage de l'ÉCU :

- actuellement, les circuits officiel et privé de l'ÉCU sont séparés ; il faudrait relier ces deux marchés ;
- l'ÉCU devrait jouer un rôle accru comme instrument de règlement et de crédit ;
- enfin, l'ÉCU pourrait jouer un rôle accru comme instrument de réserve international.

Enfin le rapport amorce quelques réflexions fondamentales — qui devront être largement prolongées et précisées par pays — sur les difficultés de la transition vers une totale union monétaire (qui sont telles que le groupe « ne prévoit pas un passage rapide à des parités de change irrévocables ») et sur le problème de la création d'un système bancaire central ayant un suffisant degré d'indépendance.

B) Les politiques budgétaires

Il est évident que la coordination des politiques économiques devant assurer la convergence nécessaire à la stabilité des taux de change ne doit pas se limiter aux politiques monétaires, mais doit également concerner les politiques budgétaires. Le rapport Werner l'indiquait déjà clairement, en disant que, dans une UEM achevée, les données essentielles de l'ensemble des budgets publics, et en particulier la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement de ces derniers doivent être décidés au niveau communautaire.

Il était donc normal que le rapport aborde le sujet. En fait, il reste très discret sur ce thème, se limitant en fait à une remarque importante, mais peu explicitée : « le modèle fondé sur une limitation décentralisée et exercée par le marché des emprunts des États par les contraintes du marché semble nettement mieux adapté à la Communauté que celui fondé sur des directives centrales de plus en plus contraignantes ». Il plaide donc en faveur d'un contrôle par les marchés plus que d'une coordination entre les gouvernements tout en reconnaissant que cela ne met pas à l'abri de certains risques et que, « si l'intégration monétaire devait évoluer vers un niveau qualitativement plus avancé, la politique budgétaire au niveau de la Communauté pourrait être appelée à dépasser les possibilités limitées de la coordination ». Le problème demeure donc presque complètement à explorer.

(4) Tout cela est évidemment beaucoup plus facile à dire qu'à faire, car il reste à se doter d'un instrument fiable de repérage de ce qui est artificiel et non motivé : on retrouve le sujet, débattu depuis plus de quinze ans et non résolu, de l'aptitude comparée du marché et de l'administration — ici les banques centrales — à analyser correctement la situation économique et son évolution.



IV. — Le thème de l'équité

Peu de mots sont moins clairs que celui d'équité. La sagesse — au moins scientifique — serait donc de le définir soigneusement avant de l'employer. Néanmoins, le rapport l'emploie souvent sans l'avoir clairement défini ; en cherchant bien, on trouve mention d'une certaine progressivité fiscale (« une telle progressivité semble légitime si l'on souhaite une égalité de sacrifices entre personnes imposables ayant des niveaux de revenus différents »). Contentons-nous donc de mettre sous ce terme d'équité la double notion d'une certaine solidarité entre partenaires de la Communauté et d'une imposition d'autant plus forte que le revenu par tête est plus élevé. On conçoit qu'avec des concepts aussi généraux, les propositions du rapport ne peuvent être qu'assez générales, aussi bien sur le thème du rééquilibrage régional que sur celui du budget.

A) L'atténuation des disparités à l'intérieur de la Communauté

Le besoin d'une action communautaire a une double origine :

- les élargissements ont rendu la Communauté de moins en moins homogène en termes de revenu par tête (ou du PIB par tête). Entre les deux extrêmes, Portugal et Danemark, le rapport est de 1 à 2,8 soit un chiffre plus élevé que ce qu'on observe à l'intérieur d'un pays entre régions, provinces ou Länder. Dans un espace économique qui se veut une réelle Communauté, un tel écart n'est pas admissible et il faut faire des efforts pour le réduire ;
- l'achèvement du marché intérieur, non seulement ne mènera pas automatiquement à une telle réduction, mais risque même de creuser les écarts. « Il ne faut pas s'attendre à ce que les gains résultant de l'intégration des marchés se répartissent spontanément de manière égale... L'histoire et la théorie économiques enseignent que toute extrapolation de la théorie de la « main invisible » dans le monde réel de l'économie régionale, en présence de mesures d'ouverture des marchés, serait dénuée de tout fondement ». Affirmation vigoureuse et sans réserves, que nous partageons totalement.

D'où la nécessité d'amplifier les fonds structurels et d'en rationaliser l'emploi. Le rapport reprend en fait des idées qui avaient déjà été évoquées par la Commission et qui ont été explicitées nettement dans une récente communication au Conseil (5). Il est donc inutile de s'y appesantir à nouveau et on peut se limiter à mentionner les quatre caractéristiques énoncées pour une bonne réforme des fonds structurels :

- ensemble plus simple de priorités,
- préférence au financement par programmation plutôt que par projets,
- création d'une inspection chargée du contrôle de qualité,
- association plus étroite des fonds structurels aux actions de la BEI et du NIC.

(5) Cf. RMC d'octobre 1987 notre article « Mélanges 2. Harmonisation fiscale, marché commun des services, perspectives budgétaires 1988, fonds structurels », ainsi que les pages techniques pp. 578/581.

B) Le budget communautaire

Sur cet épineux sujet du budget, le groupe prend trois positions :

- « les réformes budgétaires devraient être, entre autres, destinées à assurer dans toute la mesure du possible un budget communautaire automatiquement équitable. Conformément à ces dispositions, la source de financement supplémentaire pourrait être conçue sur la base d'une certaine progressivité fiscale » ;

- une restructuration du budget communautaire dans le sens d'une croissance substantielle des fonds structurels en termes réels et d'une diminution de la part des dépenses agricoles dans le budget dont le volume total ne croîtrait pas plus vite que le PNB ». Dans les scénarios chiffrés qu'il esquisse, le groupe est d'une assez grande modestie en ce qui concerne la réduction du Fonds agricole, puisque dans le scénario extrême à cet égard, l'agriculture reçoit encore 45 % du budget ;

- la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde pour préserver l'équité du budget. Pour cela, les soldes nets des dépenses et recettes budgétaires seraient calculés par pays, et on veillerait à ce qu'ils soient liés progressivement (et de manière inverse) au revenu par tête du pays. Idée qui a le mérite de la simplicité du calcul, mais le gros inconvénient de focaliser l'attention sur le juste retour, alors qu'on sait que cette idée empoisonne la vie communautaire et peut susciter des décisions génératrices de graves inefficacités. On ne peut que regretter qu'un rapport d'experts indépendant n'ait pas cherché à élever un peu le débat, par exemple en rappelant avec force que chacune des décisions communautaires peut exercer des impacts différents suivant les pays : certaines profitent principalement à certains pays, d'autres à d'autres et le seul chiffre vraiment significatif de « transfert » est la somme de tous ces éléments, et non le seul transfert budgétaire : que, du fait qu'il est aisément calculable, le dernier chiffre retienne l'attention privilégiée des ministres des Finances et souvent aussi des chefs de gouvernement est aisément compréhensible. Mais c'est précisément le rôle des experts de montrer que cet indicateur est trop partiel et d'enfoncer inlassablement le clou, et c'est le rôle des économistes de tenter de proposer des indicateurs plus larges, même si leur calcul est difficile. Sur ce point, le rapport nous laisse malheureusement complètement sur notre faim.

V. — Quelques brièvetés surprenantes

Comme l'indique le sous-titre du rapport, « Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne », celui-ci vise à présenter un programme d'action très complet. On est alors surpris de constater sa discrétion ou son mutisme sur quatre points fondamentaux : les relations extérieures, la politique de recherche et de technologie, la possibilité d'exécuter tout le programme à douze à un rythme commun, enfin la résorption du chômage.

A) La stratégie extérieure de la Communauté

Non seulement la Communauté est de plus en plus ouverte sur l'extérieur et sensible à ce qui se passe dans

le reste du monde, mais 1992 est aussi une double échéance : à celle de l'achèvement du marché intérieur fixée par l'Acte unique doit s'ajouter, approximativement, la fin des négociations multilatérales de l'Uruguay Round. Dans une certaine mesure, les deux opérations visent la même chose, à savoir la libéralisation de multiples opérations économiques (notamment les services). Le respect d'une certaine harmonie entre les deux opérations est alors crucial pour l'avenir de la Communauté, et ceci sous deux aspects :

— il serait inconcevable que la libéralisation vis-à-vis des pays tiers se fasse à un rythme plus rapide que la libéralisation intérieure à la Communauté. Inconcevable, mais malheureusement pas totalement invraisemblable si on n'y prend pas très soigneusement garde ;

— politiquement, mais aussi économiquement, il est important que se développe dans la Communauté une véritable industrie européenne. Politiquement, si nous voulons, à terme, créer une union politique qui aura besoin de s'appuyer sur une économie vraiment intégrée ; économiquement, pour que, dans des secteurs décisifs, les entreprises européennes puissent relever le défi américain ou japonais. Le rythme de création des coopérations intra-européennes devrait dépasser celui des coopérations extra (alors que c'est plutôt le contraire actuellement). De nombreuses entreprises en sont conscientes (6), il devient urgent que les autorités publiques appuient ce mouvement, les gouvernements en acceptant — voire en privilégiant — les coopérations ou fusions transfrontières en Europe, même (ou surtout) dans les secteurs stratégiques, la Commission en continuant à infléchir sa politique de concurrence dans un sens favorable à ce type de restructuration, sur la base de l'idée que le problème prioritaire n'est plus de décloisonner, mais de relever les défis extérieurs et que le climat de concurrence sur le territoire de la Communauté sera amplement assuré par la concurrence des entreprises des pays tiers (7).

Il est assez surprenant que le problème de l'insertion de la CEE dans le monde ne soit qu'à peine effleuré, alors qu'on s'attendrait à un ample chapitre, tellement les deux échéances de 1992 sont imbriquées.

B) Recherche et technologie

Le sujet n'est également qu'évoqué, alors que lui aussi est crucial. Le regain d'efficacité et de dynamisme que nous attendons du complet marché intérieur ne pourra être obtenu que par des restructurations : technologiques par l'adoption de nouvelles techniques de production plus efficaces, sectorielles par la croissance de la part relative des secteurs d'avenir. Une intensification de l'effort communautaire en faveur de la recherche et de l'innovation technique est alors un complément absolument indispensable du grand marché pour que les restructurations induites par ce dernier se fassent selon les orientations prépa-

rant le mieux l'avenir. On ne peut que regretter que dans les scénarios illustrant la restructuration du budget jusqu'en 1992, la rubrique recherche et technologie n'apparaisse pas explicitement. L'absence de volontarisme sur ce point est préoccupant dans la mesure où elle reflète un état d'esprit qui n'est malheureusement pas exceptionnel.

C) 1992 quand et à combien ?

Il est une question que la Commission peut difficilement aborder officiellement, mais qu'un groupe d'experts indépendants aurait pu au moins évoquer, tellement elle est cruciale, c'est la possibilité de mener à un rythme identique pour tous les partenaires l'ensemble du programme.

Le programme présenté par le rapport est très ample et couvre un ensemble d'actions très variées. En même temps, la Communauté est assez fortement hétérogène, qu'il s'agisse du niveau de développement, de la « force » de chaque monnaie, de la qualité de l'administration, de l'ouverture sur l'extérieur et de l'équilibre des comptes extérieurs, de l'endettement public. Il est alors loin d'être évident que chaque pays pourra mener toutes les actions au rythme commun, ni que chaque pays acceptera complètement certaines évolutions.

Citons quelques exemples de telles difficultés (8) :

— pour qu'un pays accepte le principe de la reconnaissance mutuelle, il faut qu'il soit convaincu de la suffisance du degré de protection assurée par les règlements des autres pays, ainsi que de la qualité de la surveillance exercée par l'administration de ces pays ;

— les rapprochements de fiscalité indirecte entraîneront des conséquences modiques pour certains pays, mais très fortes pour d'autres (qu'il s'agisse de réduction de recettes budgétaires si les taux de TVA doivent baisser, ou de risques de hausses de prix s'ils doivent augmenter). L'acceptabilité pratique du rapprochement sera donc très inégale entre pays ;

— le renforcement du SME exigera très vite la création de quelque chose s'apparentant à une banque centrale européenne. La Bundesbank ne l'acceptera que si elle a certaines garanties contre le laxisme monétaire dont elle suspecte certains pays ; mais les autres pays sont-ils disposés à ce que le premier président de cet organisme soit un Allemand ?

— parviendra-t-on à assurer, à douze, l'équilibre nécessaire entre l'ouverture interne et la libéralisation externe de l'Uruguay Round ?

— les douze sont-ils également désireux et en mesure de participer à l'intensification de l'effort de recherche sans lequel l'achèvement du marché intérieur perd une partie de son intérêt.

La vision de ces difficultés (dont la liste n'est probablement pas exhaustive !) suscite deux interrogations :

(6) Cf. par exemple de multiples déclarations du groupe Fiat, encore récemment au colloque sur l'investissement organisé le 9 décembre 1987 par le Crédit National, HEC et *Les Échos*.

(7) Les entreprises favorables à des restructurations intra-européennes demandent avec insistance que « les services de Bruxelles ne leur mettent pas de bâtons dans les roues ».

(8) Cf. notre article « L'Europe en marche : 1957, 1987, 1992... et au-delà » dans la *Revue Cîés*, université de Lille, décembre 1987.



- peut-on réaliser 1992 dès le 1^{er} janvier 1993 et à douze ?
- que doit-on faire pour faciliter l'exécution du programme à douze ?

La première interrogation rejoint ce qui est connu sous le vocable d'Europe à plusieurs vitesses. Si on ne peut réaliser le scénario du complet achèvement, on a le choix entre deux autres scénarios : celui du décalage concerté à douze : en 1991, on se met d'accord à tous pour reporter à plus tard l'échéance du 1^{er} janvier 1993 ; celui des progrès à des rythmes différents : on respecte à moins de douze l'échéance 1992 et les autres s'associent ultérieurement à l'ensemble de l'opération. En termes imagés, dans un cas, les douze s'assoient dans le même autocar, mais demandent à celui-ci de ne pas partir tout de suite, dans l'autre, seuls sept ou huit prennent place et le véhicule démarre pour un voyage prometteur, auquel s'associeront les autres lorsqu'ils le voudront ou le pourront. Après tout, nous avons déjà, dans la Communauté, des exemples de telles disparités : dans le SME, la livre ne participe pas au mécanisme de change, et la lire profite de marges de fluctuations élargies ; la participation aux programmes Cost, Esprit ou Eureka est très variable suivant les thèmes.

Mais si le scénario du complet achèvement n'est pas garanti, alors surgit la seconde interrogation : que faut-il faire pour en relever la probabilité (ou, dans le cas du troisième scénario, préparer activement les non-partants à rejoindre l'autocar) ? Telle est probablement la question cruciale qui se pose à la Communauté aujourd'hui, à

laquelle il serait nécessaire qu'un rapport ultérieur réponde assez rapidement.

D) La réduction du chômage

L'achèvement du marché intérieur sera source d'efficacité si elle stimule d'assez profondes restructurations. Mais celles-ci entraîneront inévitablement de nombreux licenciements. En l'absence de progrès dans la lutte macro-économique contre le chômage, il y a donc un risque sérieux que, socialement, l'achèvement du marché intérieur ne soit pas accepté. Le rapport le reconnaît très clairement : « Il nous apparaît en effet qu'un taux de croissance satisfaisant est une condition indispensable au succès de la stratégie générale de la Communauté... La perception d'une réduction tendancielle du chômage sera sans doute une condition politique de la mise en œuvre rapide du programme d'achèvement du marché intérieur ». Il se réfère alors à la stratégie coopérative de croissance pour l'emploi exposée par la Commission dans ses trois derniers rapports annuels, mais reconnaît que « ce processus complexe d'interactions coopératives a peu de chance de se matérialiser si le taux de croissance macro-économique de la Communauté n'augmente pas sensiblement pendant les prochaines années, au cours desquelles seront prises de nombreuses mesures d'ouverture des marchés ». On est donc là en face d'un chaînon décisif du progrès communautaire : on s'attendrait à tout un chapitre du rapport, mais celui-ci se termine sur la phrase qui vient d'être citée... Là encore, un rapport ultérieur paraît bien nécessaire.

LES RÉFORMES DU RÉGIME DES QUOTAS LAITIERS ET DE L'INTERVENTION DANS LE SECTEUR LAITIER (1986 et 1987)

Denise SORASIO*

*Docteur d'État en droit,
Conseiller juridique de la Commission
des Communautés européennes*

I. — Introduction

C'est en mars 1984 (1) que l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers a été profondément modifiée par l'institution du régime de prélèvement supplémentaire, dit encore régime des « quotas laitiers ».

En substance la nouvelle réglementation (2) a consisté à instaurer des quantités de référence équivalant au total des livraisons effectives de lait de chaque producteur à une laiterie (et au total des ventes directes à la consommation de lait et de produits laitiers fabriqués à la ferme) ou encore au total de la collecte de chaque laiterie acheteuse — selon que l'État membre a retenu, pour l'ensemble de son territoire ou par région, la formule A (où l'assujetti est le producteur) ou la formule B (où l'assujetti est l'acheteur). Sous réserve des possibilités de modulations entre catégories d'assujettis ouvertes aux autorités nationales, mais restant sans incidence sur la quantité globale définie par État membre, les quantités de référence correspondent à la production ou à la collecte de l'année 1981 augmentée de 1 %, sauf dans les cas de l'Irlande, de l'Italie, puis de l'Espagne (3) qui, pour des raisons diverses, ont bénéficié d'une prise en compte de la production effective de l'année civile 1983. La sanction du dépassement de la quantité de référence est représentée par le versement d'une taxe, dite « prélèvement supplémentaire » pour la distinguer du prélèvement de coresponsabilité institué en 1977, à taux fortement dissuasif (75 % du prix indicatif du lait dans la formule A, 100 % de ce prix dans la formule B), à payer par le producteur, directement ou après répercussion par l'acheteur.

1. La persistance de la crise dans le secteur laitier

Les résultats atteints après un peu plus de deux années d'application du nouveau régime se sont cependant révélés insuffisants, en termes de maîtrise de la production. Ainsi si l'impact de l'instauration de ce régime avait été satisfaisant en ce sens que sa première période d'application (2.4.1984-31.3.1985) était marquée par une diminution de la production laitière de l'ordre de 4,4 millions de tonnes et un respect rigoureux de la quantité globale garantie dans la quasi-totalité des États membres, l'effet s'en était rapidement dilué pour aboutir, dès la période 1985/1986, à un dépassement total de près d'un million

(1) Règlements (CEE) n° 856/84 et 857/84 du Conseil du 31 mars 1984 (JO n° L 90 du 1^{er} avril 1984, pp. 10 et 13). Le règlement n° 856/84 modifie le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers.

(2) Pour l'étude détaillée de la réglementation arrêtée en 1984 et de ses premières modifications, cf. le précédent article de l'auteur : « Le nouveau régime de maîtrise de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers : les « quotas laitiers », *RMC*, n° 291, novembre 1985, pp. 533 à 547.

(3) En fonction de l'application de la politique agricole commune à compter du 1^{er} mars 1986 à l'Espagne, le règlement (CEE) n° 1335/86 du Conseil du 6 mai 1986, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 fixe la quantité globale garantie pour l'Espagne à 4 650 000 t (article premier, point 1, alinéa premier) pour la période allant du 1^{er} avril 1986 au 31 mars 1987.

* Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.



de tonnes dont étaient responsables tous les États membres, à l'exception de la Grèce et de l'Italie (4).

Loin de se renverser cette tendance devait encore marquer une accélération au début de la troisième période d'application du régime de prélèvement supplémentaire, caractérisée, globalement, par un nouvel accroissement des quantités produites (5).

2. Les raisons des insuffisances de la maîtrise de la production

Plusieurs éléments sont de nature à expliquer une telle évolution défavorable. Ils ne sont pas tous imputables à des insuffisances intrinsèques au régime de prélèvement supplémentaire.

Il est clair qu'une partie des excédents a pu provenir des assouplissements introduits dans ce régime depuis son entrée en vigueur — et au premier chef au mécanisme dit de « compensation interrégionale », ou encore « compensation nationale » (6), permettant dans une certaine mesure aux acheteurs et aux producteurs de dépasser leur quantité de référence sans devoir verser le prélèvement correspondant, pour autant que la quantité totale effectivement produite dans l'État membre ne dépasse pas la quantité globale garantie de ce dernier.

A *fortiori* la mise en œuvre défectueuse du régime dans certains États membres a-t-elle eu des effets comparables. Il en va notamment ainsi de l'allocation en Allemagne et aux Pays-Bas de quantités de référence individuelles trop généreusement calculées, dans l'objectif de satisfaire les besoins des « producteurs prioritaires » (7), sans avoir constitué au préalable une réserve nationale suffisante par réduction des quantités allouées à la généralité des producteurs, et donc en excédant la quantité globale garantie.

Ces distorsions, en donnant au producteur soit la garantie au plan national, soit l'espoir, par le jeu de la compensation interrégionale, d'échapper sans coup férir aux limitations de production normalement prévues, ont évidemment produit un certain effet d'incitation au dépassement de la quantité autorisée.

Plus simplement, la quantité globale fixée en 1984, au plan communautaire, à 98 363 millions de tonnes pour les livraisons et à environ 4 millions de tonnes pour les ventes directes à compter de la deuxième année d'application, excédait de plus de 8 millions de tonnes les capacités effectives d'absorption de la production laitière (8) — étant entendu que la consommation interne de beurre était subventionnée pour 30 % environ des quantités produites et celle de lait écrémé en poudre pour 85 %.

(4) Cette situation ne peut d'ailleurs être attribuée aux mérites du régime de prélèvement supplémentaire mais plutôt à l'évolution naturelle de la production laitière dans ces pays. En Italie, la réglementation communautaire n'était pas appliquée — sous réserve de certaines dispositions relatives à l'indemnisation nationale des cessations définitives de production. Par arrêt du 17 juin 1987 (Commission C/République italienne, 394/85), non encore publié, la Cour a constaté le manquement de l'Italie aux obligations lui incombant en vertu des règlements (CEE) n° 856 et 857/84.

(5) Ainsi la production s'est accrue de 1,1 % pour l'ensemble de la Communauté si l'on établit une comparaison entre les périodes d'avril à juin 1986 par rapport aux mêmes mois de 1987. Cette évolution a été particulièrement sensible en Belgique, mais aussi en Allemagne, aux Pays-Bas et en France.

(6) Article 4 bis du règlement (CEE) n° 857/84.

(7) Articles 3 et 4 § 1b) et c) du règlement (CEE) n° 857/84.

(8) En 1985, en millions de tonnes : 94,6 (84,8 pour la consommation, interne et 9,8 pour le solde positif des échanges avec les pays tiers).

De surcroît, en effet, les mécanismes de soutien du marché existants — c'est-à-dire la garantie d'achat aux prix d'intervention, à charge du budget communautaire, de tout le beurre et le lait écrémé en poudre produit dans la Communauté et n'ayant pas pu être écoulé sur le marché — ont conduit à la stagnation de la consommation non subventionnée et à l'augmentation sensible des stocks (9).

Face à un tel déséquilibre structurel il était évident qu'un renforcement du régime des quotas, de nature, dans la meilleure hypothèse, à ramener la production à un niveau inférieur d'environ 1 % à la quantité globale garantie, était notoirement insuffisant pour améliorer la situation du secteur laitier.

La Commission devait d'ailleurs en grande partie échouer au Conseil dans sa tentative de renforcer le régime des quotas laitiers (A). Elle a en revanche largement abouti dans son action tendant à la fixation de nouvelles limites de production (B) et à la réforme du régime de l'intervention (C).

A — L'ÉCHEC PARTIEL DU RENFORCEMENT DU RÉGIME DES QUOTAS LAITIERS

C'est sur une base de l'ensemble des constatations ci-dessus mentionnées que la Commission était arrivée à la conviction de la nécessité de réformer rigoureusement et rapidement tant le régime de quotas laitiers que les mécanismes de l'intervention.

Sans attendre les résultats de la troisième année d'application des quotas, au terme de laquelle la Commission devait en toute hypothèse soumettre au Conseil un rapport sur le fonctionnement du régime (10), et sans préjudice des propositions à présenter dans le cadre de ce rapport, la Commission a saisi le Conseil, en septembre 1986, d'une communication concernant des « mesures urgentes dans le secteur laitier » (11) et couvrant les deux volets ci-dessus mentionnés.

La Commission a ainsi en quelque sorte joué la carte de la « dramatisation » pour sensibiliser davantage les États membres à la nécessité d'agir, ce dont elle devait finalement recueillir globalement les fruits après plusieurs mois de débats au Conseil.

Pour ce qui concerne spécialement le régime de prélèvement supplémentaire (12) on peut estimer qu'elle a fait sien la maxime selon laquelle il n'est point nécessaire d'espérer pour entreprendre, tant ses propositions allant dans le sens d'une individualisation des quotas avaient peu de chance de recueillir une majorité au sein des délégations nationales. Au fil des discussions de nouveaux assouplissements ont au contraire été introduits dans le régime des quotas en vue de la pleine utilisation dans chaque État membre de la quantité globale garantie. Toutefois le souci de pénaliser davantage les producteurs contribuant au dépassement de celle-ci s'est également fait jour.

(9) Le niveau des stocks de beurre se situait à 1,5 million de tonnes à fin août 1986 et ceux de lait écrémé en poudre à plus d'un million de tonnes.

(10) Cf. article 5 quarter § 8 du règlement (CEE) n° 804/68.

(11) Document COM (86) 510 final du 11.9.1986 ; les propositions contenues dans cette communication n'ont pas fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*.

(12) La réforme du régime de l'intervention, qui devait aboutir en mars 1987, est examinée dans la partie C de la présente étude.

1. L'échec d'une meilleure individualisation des quotas

Une meilleure individualisation des quotas signifie nécessairement un renforcement de la pression vers la limitation de la production opérée sur chaque agent premier de celle-ci, c'est-à-dire faire en sorte que tout producteur dépassant sa quantité de référence soit effectivement pénalisé par le jeu du prélèvement supplémentaire, au taux prévu, pour l'ensemble des quantités excédentaires.

a) Il a donc été envisagé dans un premier temps, au titre des « mesures d'urgence », de supprimer purement et simplement la compensation interrégionale introduite à l'article 4 bis du règlement (CEE) n° 857/84 dans le courant de la première année d'application du régime et prolongée, par le Conseil, d'abord pour la deuxième, puis pour la troisième période (13) et permettant l'allocation des parties de quantités de référence non utilisées par certains producteurs à ceux se trouvant dans la situation inverse.

On a vu qu'une telle disposition aboutit à exonérer de tout prélèvement l'ensemble des producteurs établis dans un État membre dans lequel ne se produit pas au total de dépassement de la quantité globale garantie.

Même dans le cas où cette dernière vient à être dépassée, l'effet sur le producteur reste important et peut aboutir à fixer le prélèvement à un niveau très inférieur aux pourcentages théoriquement prévus (14).

En corollaire était évidemment prévue la suppression de l'article 9 § 4 du même règlement, autorisant les États membres à affecter le produit du prélèvement qu'ils auraient néanmoins perçu sur les producteurs, au cas où la quantité globale nationale n'est pas dépassée, à des mesures d'indemnisation nationale de cessations définitives de production.

b) Dans la logique de cette analyse la Commission devait en outre être amenée à revenir sur le choix initialement fait, sur base de ses propres propositions, en faveur de la formule selon laquelle l'acheteur est le redevable, dite « formule B », bien que celle-ci ait été retenue par la grande majorité des États membres (15).

A l'occasion de son rapport au Conseil concernant l'application du régime du prélèvement dans le secteur laitier (16), elle retient en effet au nombre des réformes envisagées, également la suppression pure et simple de la formule B.

Il est vrai que cette solution est par nature identique à la compensation interrégionale, quoiqu'elle se situe sur une échelle plus réduite, puisqu'elle implique nécessairement le jeu d'une pleine compensation entre les producteurs excédentaires et les autres au sein d'une même lai-

terie. Son impact économique — en termes d'espoir d'échapper au prélèvement en cas de surproduction individuelle ou à tout le moins, de réduction effective du taux de celui-ci — est en effet similaire, même si du point de vue de l'analyse juridique elle échappe à la critique principale qui peut être faite à l'encontre de la compensation interrégionale, à savoir d'introduire une différenciation de traitement entre producteurs dépendant exclusivement de chaque situation nationale.

Une conception exigeante de l'interdiction de toute discrimination de traitement entre producteurs de la Communauté inscrite à l'article 40 § 3 du traité CEE peut néanmoins amener à considérer que la coexistence des formules A et B, ouvertes au choix des autorités nationales, n'est pas en elle-même de nature à garantir cette absence de discrimination. De surcroît la formule B en elle-même, serait-elle seule à être utilisée dans l'ensemble de la Communauté, fait incontestablement dépendre le sort de chaque producteur, en matière de perception et de montant du prélèvement, de la situation et du comportement d'autres producteurs, à savoir ceux livrant à la même laiterie.

Au plan théorique, cette construction s'appuie sur l'existence d'une solidarité des producteurs appartenant à la même zone de collecte. La pertinence de ce critère n'a apparemment pas convaincu à ce jour la Cour de justice. Quoique celle-ci n'ait pas eu à se prononcer sur la validité des dispositions en cause, elle en a, à l'occasion d'une affaire préjudicielle (17), donné une interprétation restrictive.

En se référant aux exigences de l'article 40 § 3 elle a en effet considéré, en présence de textes dont l'économie allait clairement en sens contraire, que les quantités de référence dont étaient détenteurs des producteurs cessant définitivement et spontanément — c'est-à-dire sans indemnisation communautaire ou nationale — la production laitière devaient nécessairement être versées à la réserve nationale, d'où elles peuvent être redistribuées aux « cas prioritaires » sur l'ensemble du territoire national, et non rester dans les mains de l'acheteur au bénéfice des autres producteurs lui livrant leur lait (18). Il en résulte que la Cour a, à tout le moins, exprimé une certaine réticence à l'égard de la formule B.

Toujours est-il que ni la proposition de suppression de la compensation interrégionale (19), ni celle de suppression de la formule B, n'ont connu le moindre succès au Conseil, en face de la détermination des délégations nationales à conserver le degré de liberté d'action précédemment obtenu dans la gestion de leurs quantités globales garanties — même si celles-ci devraient en conséquence en être réduites davantage.

(13) Cf. le règlement (CEE) n° 1343/86 du 6 mai 1986 (JO n° L 119 du 8 mai 1986, p. 34).

(14) Une partie de la surproduction d'une exploitation — par rapport à la quantité de référence individuelle — étant compensée par le jeu des « sous-productions » d'autres opérateurs, les producteurs excédentaires ne paient finalement que des montants représentant une faible partie du taux normal de prélèvement si l'on rapporte ce montant à l'ensemble de l'excédent de production.

(15) Seuls l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas ont durablement retenu la formule A.

(16) Document COM (86) 645 final du 17 novembre 1986.

(17) CJCE, 25 novembre 1986 (Klensch et a. c/secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, 201 et 202/85), non encore publié. Cf. pour un commentaire de cet arrêt : D. Charles-le Bihan et D. Gadbin. « Quotas laitiers : Les discriminations devant la cour de justice des Communautés européennes ». *Rev. de Droit rural*, janvier 1987, p. 1.

(18) L'arrêt n'aborde cependant pas l'hypothèse où, s'agissant d'une cessation de fait, donc éventuellement temporaire, le producteur souhaiterait recommencer la production sans se trouver en droit de bénéficier d'une allocation à partir de la réserve nationale.

(19) L'application de l'article 4 bis du règlement (CEE) n° 857/84, et en corollaire, de l'article 9 § 4, a été pérennisée par le règlement (CEE) n° 774/87 du Conseil du 16 mars 1987 modifiant le règlement n° 857/84 (JO n° L 78 du 30 mars 1987, p. 3).



De même d'ailleurs la Commission a-t-elle dû constater qu'elle n'obtenait pas un accord politique (20) au Conseil pour cesser d'opérer des transferts entre la quantité globale des ventes directes et celle des livraisons. Apparemment neutres — puisque de tels transferts n'augmentent pas le total de la quantité de lait dont la production est autorisée sans prélèvement dans chaque État membre — mais en réalité « inflationnistes », puisque seules les livraisons nourrissent l'intervention (sans compter que les ventes directes sont difficiles à contrôler et qu'on peut toujours craindre qu'elles excèdent en réalité les quantités déclarées), de tels transferts ont à nouveau été opérés (21).

Au maintien de cette flexibilité dans la gestion du régime des quotas s'ajoutent les assouplissements introduits en 1987.

2. L'introduction de nouveaux assouplissements dans la gestion des quotas

Les aménagements supplémentaires dont il est question ci-après ne trouvent évidemment leur source ni dans les propositions de la Commission de septembre 1986, ni dans celles de novembre. Elles répondent à des demandes exprimées par certaines délégations au cours des discussions au Conseil, que la Commission a fait siennes après avoir obtenu du Conseil une solution jugée globalement satisfaisante.

a) C'est ainsi que c'est seulement par un règlement du 2 juillet 1987 (22) qu'a été insérée dans les règles générales pour l'application du régime de prélèvement supplémentaire la possibilité, pour les États membres, d'organiser la cession à titre onéreux des quantités de référence des producteurs abandonnant définitivement et totalement la production laitière qui n'ont pu bénéficier ni de l'indemnisation communautaire (23), ni d'une indemnisation nationale (24).

S'agissant en quelque sorte d'une formule complémentaire, le paiement, à charge des producteurs intéressés au « rachat » de ces quantités, ne peut excéder les montants prévus au titre des indemnisations communautaire et, le cas échéant, nationale, sans préjudice d'une certaine variation de son montant à l'intérieur du même État membre en fonction de nécessités structurelles.

Cette formule, souhaitée par les États membres qui n'avaient pas pu consacrer les fonds nécessaires pour mettre sur pied un programme efficace de cessation de l'activité laitière (25), est en substance peu différente d'un pro-

gramme national — excepté évidemment quant à sa source de financement. Elle comporte cependant des conditions plus strictes en ce qui concerne les producteurs cédants puisque ceux-ci doivent abandonner totalement l'activité laitière, alors que pour ce qui concerne les systèmes à financement national ceux-ci avaient été assouplis en mai 1986 (26) de façon à permettre d'indemniser l'abandon d'au moins 50 % de la quantité de référence pour les exploitations relativement importantes.

Quant aux cessionnaires, ou bénéficiaires potentiels de ce rachat, ils sont nécessairement pour partie les mêmes que ceux de l'allocation à titre gratuit de quantités supplémentaires provenant d'un programme national puisque les quantités cédées vont à la réserve nationale (27) et ne peuvent en conséquence être redistribuées qu'aux cas énumérés aux articles 3 (28) et 4 b) et c) du règlement n° 857/84 (29).

Cet alignement global sur l'économie déjà retenue pour les programmes nationaux de cessation de la production laitière s'explique notamment par le souci d'assurer un traitement égal, dans l'accès au rachat, en tout cas à l'intérieur de chaque État membre, aux producteurs dits « prioritaires », sauf nécessité structurelle à apprécier par les autorités nationales. Cette considération a prévalu et a amené ainsi la Commission, à la suite de l'arrêt Klensch (30), à modifier une proposition initiale (31) allant dans le même sens mais limitant les opérations de cession définitive à des producteurs livrant au même acheteur.

b) C'est l'ensemble de ces considérations, combinant la nécessité d'un traitement non discriminatoire et celle de l'adaptation structurelle, qui ont joué en faveur de l'introduction, dans des termes voisins, dans le règlement de base (CEE) n° 804/68, d'une possibilité de cession temporaire — limitée à une période annuelle d'application du régime des quotas — de la partie de la quantité de référence qu'un producteur n'envisage pas d'utiliser. La proposition de la Commission (32), qui a fait l'objet d'un accord de principe devant les instances du Conseil (33), aura essentiellement pour effet de régulariser, avec effet rétroactif à la troisième période (1986/1987) du régime des quotas, la pratique dite des « leasings » de quotas déjà existante dans certains États membres et d'ouvrir de façon générale cette possibilité pour l'avenir.

L'une comme l'autre de ces mesures, qu'il s'agisse de « rachats » définitifs et complets ou temporaires et partiels de quantités individuelles de référence, ne sont évi-

(20) En droit, il appartient à la Commission de décider de tels transferts « sur la base de données statistiques objectives et dûment justifiées et pour tenir compte des modifications structurelles » (article 5 quater § 7, deuxième et troisième alinéas, du règlement (CEE) n° 804/68 et article 6, § 2, deuxième alinéa du règlement (CEE) n° 857/86).

(21) Cf. règlement (CEE) n° 2188/87 de la Commission du 23 juillet 1987 (JO n° L 203 du 24 juillet 1987, p. 24).

(22) Règlement (CEE) n° 1899/87 du Conseil du 2 juillet 1987 modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 (JO n° L 182 du 3 juillet 1987, p. 39).

(23) Cf. point B ci-après.

(24) Cf. article 4 § 1a) du règlement (CEE) n° 857/84.

(25) La commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du Parlement européen dans son rapport complémentaire (rapporteur : M. E. Wolters) sur l'application du régime des quotas laitiers dans la Communauté, s'est prononcée en faveur de la constitution de « banques de quota » afin de maîtriser et encadrer les phénomènes de plus-value foncière générés par l'instauration des quotas (Doc. PE 109397 du 26 juin 1987).

(26) Règlement (CEE) n° 1343/86 du Conseil du 6 mai 1986 modifiant le règlement (CEE) n° 887/84 (JO n° L 119 du 8 mai 1986, p. 34), et notamment son article 4 § 1a).

(27) Cf. article 4 § 2 du règlement n° 857/84 ainsi modifié.

(28) Le texte (article 4 § 1d) du règlement n° 857/84 ainsi modifié) précise qu'en ce qui concerne l'article 3, seuls les jeunes agriculteurs sont visés (point 3.2), les autres cas prévus à cet article ayant dû être antérieurement réglés.

(29) La Cour aura prochainement à se prononcer, à l'occasion des affaires préjudicielles 120/86 (Mulder c/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) et 170/86 (Von Deetzen c/H.Z.A. Hamburg-Jonas), portant sur l'allocation initiale de quantités de référence, sur le caractère limitatif de l'énumération des cas prioritaires contenue dans la réglementation communautaire.

(30) Précité.

(31) Document COM (86) 537 final du 13 novembre 1986.

(32) Document COM (87) 350 du 7 juillet 1987.

(33) S'agissant d'une modification du règlement de base, l'avis du Parlement est requis. On peut escompter l'adoption formelle de ce texte en septembre 1987. Postérieurement à la rédaction du présent article le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 2998/87 du 5 octobre 1987 (JO n° L 285 du 8.10.87, p. 1).

demment pas de nature à inciter les producteurs au strict respect de celles-ci. Elles entraînent tout au contraire à produire à tout le moins l'équivalent de la quantité globale garantie dans chaque État membre, en amplifiant ou en s'ajoutant aux effets de la compensation interrégionale et de la formule B.

L'appréciation doit toutefois être nuancée par l'apparition, en corollaire, d'une volonté de pénaliser les producteurs excédant de façon manifestement excessive leur quantité individuelle.

3. L'effort de pénalisation des producteurs

Sur l'un ou l'autre point, il n'est pas contestable que le régime des quotas a été renforcé, même si c'est dans une moins grande mesure que ce qu'avait envisagé, à titre d'hypothèse de travail, la Commission.

a) On peut ranger à première vue dans cette catégorie l'alignement du taux de prélèvement à 100 % (34) du prix indicatif du lait, alors que les textes antérieurs n'avaient retenu ce taux que pour la formule B et que la formule A — où le redevable est le producteur lui-même — connaissait un taux de prélèvement de 75 %. En réalité, cette modification n'est motivée que par le souci de tirer les conséquences de la pérennisation de la compensation interrégionale et de ce qu'en vertu de cette disposition les producteurs sous les formules A et B jouissent en fait de possibilités comparables de compensation.

En revanche les modifications apportées à la formule B s'inscrivent plus résolument dans une perspective de renforcement des mécanismes du régime de prélèvement supplémentaire.

C'est tout d'abord le mécanisme de la compensation interne à la laiterie, inhérente à cette formule, qui a été transformé. La règle généralement interprétée de telle sorte que les quantités susceptibles d'être redistribuées aux producteurs « excédentaires » — c'est-à-dire les quantités non produites par ceux des producteurs restant en deçà de leur quantité de référence individuelle — l'étaient à proportion des dépassements individuels (35) a été remplacée par une redistribution en proportion des quantités de référence individuelles (36).

Il n'y a donc plus d'avantage ou de prime au dépassement. De surcroît les autorités nationales se sont vu reconnaître la possibilité de procéder à de telles réallocations en priorité à certains producteurs « déterminés selon des critères objectifs » (37).

b) Enfin, le souci de pénaliser les producteurs « irresponsables », au sens purement moral du terme, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas fait les efforts attendus au regard de l'objectif de maîtrise de la production, est encore plus manifeste dans une disposition, à caractère facultatif il est vrai, insérée simultanément dans la réglementation.

(34) Règlement (CEE) n° 774/87 du Conseil du 16 mars 1987, précité, modifiant l'article 1^{er} § 1 du règlement (CEE) n° 857/84.

(35) Dans sa version initiale l'article 5 quater § 1 du règlement (CEE) n° 804/68 vise la répercussion du prélèvement « proportionnellement à (la) contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur ».

(36) Règlement (CEE) n° 773/87 du Conseil du 16 mars 1987 modifiant le règlement de base (CEE) n° 804/68 (JO L 78 du 20 mars 1987, p. 1), notamment son article 5 quater § 1.

(37) Malgré l'ambiguïté de cette formule on voit mal qu'elle puisse viser d'autres éléments que les catégories prioritaires définies au règlement (CEE) n° 857/84 et d'éventuelles nécessités structurelles.

Celle-ci consiste à « crever l'écran » de la formule B en prévoyant que, dans le cas d'absence de dépassement de la quantité de référence de l'acheteur, l'État membre peut néanmoins opérer la perception intégrale du prélèvement — c'est-à-dire en fait utiliser la formule A — sur les producteurs ayant significativement dépassé leur quantité de référence (38).

Cet élément, encore que son caractère purement optionnel soit de nature à soulever certaines difficultés d'application (39), est la seule novation qui n'aille pas dans le sens de la pleine utilisation des quantités globales garanties.

L'essentiel de la réforme des quotas repose donc sur une diminution de ceux-ci.

B — LA FIXATION DE NOUVELLES LIMITES DE PRODUCTION

La réduction des quantités dont la production est autorisée sans perception du prélèvement supplémentaire s'est opérée en deux étapes, marquées par la difficulté des décisions à prendre et des débats dans les instances du Conseil.

Elles ont abouti respectivement, par le processus du « marathon agricole », à des accords ou « compromis » réalisés au sein du Conseil des 21 au 25 avril 1986 et 8 au 16 décembre 1986, finalisés ultérieurement par l'adoption des textes réglementaires correspondants en mai 1986 d'une part, en mars 1987 d'autre part.

1. La réforme d'avril/mai 1986

La réglementation arrêtée en mars 1984 ouvrait déjà aux États membres la possibilité d'indemniser des cessations de production laitière par un financement national, pour autant qu'il s'agisse d'abandons définitifs et complets de celle-ci (40). Cette mesure, opérant sur la base du volontariat, en ce sens que sa mise en œuvre est subordonnée à une demande des intéressés, a suscité un intérêt certain dans plusieurs États membres. Toutefois, elle n'était pas de nature à exercer la moindre influence sur le volume global de la production communautaire ni nationale, puisque les quantités ainsi « rachetées » peuvent être ajoutées à la réserve nationale (41), et ont effectivement été utilisées conformément aux destinations prévues pour celles-ci, c'est-à-dire en faveur des cas prioritaires définis aux articles 3 et 4 § 1 b) et c) du règlement n° 857/84.

C'est donc pour faciliter l'octroi de quantités supplémentaires ou spécifiques aux catégories ainsi définies, et

(38) A savoir d'au moins 10 % ou d'au moins 20 000 kg (cf. nouvel article 5 quater § 1 sous « formule B », 3^e tiret du règlement (CEE) n° 804/68, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 773/87, précité). Cette émergence du producteur dans la formule B s'accompagne d'ailleurs, au plan de la terminologie, de l'apparition de la notion de « quantité de référence individuelle » en complément de celle de « quantité de référence de l'acheteur ».

(39) Dans son arrêt Klensch (précité) la Cour a considéré que dans l'utilisation des options ou des facultés qui leur sont offertes par les textes communautaires régissant les quotas laitiers, les autorités nationales doivent respecter l'exigence de non-discrimination entre producteurs de la Communauté inscrite à l'article 40 § 3 du traité CEE, expression du principe général de droit relatif à l'égalité de traitement. Elle en a tiré des conséquences rigoureuses en l'espèce, qui concernait la réglementation luxembourgeoise portant mise en œuvre du régime des quotas. La liberté des États membres n'est donc pas aussi entière que la simple lecture de certaines dispositions de la réglementation pourrait le laisser croire.

(40) Règlement n° 857/84, article 4 § 1, point a).

(41) Article 4 § 2.



notamment pour permettre aux autorités nationales de favoriser, le cas échéant, une certaine restructuration de la production laitière, que le champ d'action de cette disposition a été ultérieurement étendu. Le règlement (CEE) n° 1343/86 du Conseil du 6 mars 1986 (42) modifiant le règlement n° 857/84 a en effet permis l'octroi d'une indemnisation — dont le montant reste entièrement à la décision des autorités nationales — aux cessations définitives partielles de production, pourvu qu'elles correspondent à 50 % au moins de la quantité de référence de l'exploitation en cause (43) et que celle-ci soit égale ou supérieure à 250 000 kg (44).

L'objectif de la limitation supplémentaire de la production, qu'il était apparu à la Commission indispensable d'atteindre, supposait en revanche le gel ou la réduction définitive, dans les limites de la durée d'application du régime de prélèvement supplémentaire, d'une partie des quantités précédemment allouées, c'est-à-dire des dispositions ayant un effet obligatoire, pour en garantir l'efficacité, et, pour autant que de besoin, un financement communautaire.

Les mesures arrêtées en ce sens en mai 1986 combinent effectivement les caractères optionnels et impératifs.

a) L'aspect optionnel prédomine en ce qui concerne les individus, en l'espèce les producteurs. Le règlement (CEE) n° 1336/86 du Conseil du 6 mai 1986 fixant une indemnité à l'abandon de la production laitière (45) consiste en effet à offrir à ceux-ci la possibilité de cesser totalement et définitivement leur activité à compter de la 4^e (1^{er} avril 1987 au 31 mars 1988) ou de la 5^e (1^{er} avril 1988 au 31 mars 1989) année d'application du régime de prélèvement supplémentaire moyennant une indemnité annuelle à verser pendant sept ans. Sous réserve d'une possibilité laissée aux autorités nationales d'exclure du bénéfice de cette mesure les très petits producteurs — moins de six vaches laitières ou une quantité de référence inférieure à 25 000 kg (46) — la seule limite à son champ d'application est constituée par les quantités prévues comme pouvant être indemnisées à partir de la première et de la deuxième années d'application de ce régime d'abandon définitif de la production, c'est-à-dire les 4^e et 5^e années d'application du régime des quotas laitiers (47). Ces quantités représentent respectivement 2 et 1 % des quantités globales garanties par État membre.

Si l'objectif est ainsi précisément défini, les modalités de mise en œuvre sont relativement complexes, en ce sens qu'elles laissent notamment aux États membres le soin de fixer le montant exact de l'indemnité. Il est certes prévu un plafond pour le financement communautaire, à savoir 4 ECU par an et par 100 kg de lait (48) — augmenté ulté-

rieurement à 6 ECU (49) — mais l'indemnisation peut être aussi bien inférieure que supérieure à cette somme (50).

Dans ce dernier cas il s'agit d'autoriser une aide nationale dont le niveau n'est pas limité par la réglementation communautaire et qui peut, de surcroît, être différenciée à l'intérieur de chaque État membre selon une grande diversité de critères allant de l'importance de la production abandonnée à la localisation de celle-ci.

Plus originale est sans doute l'hypothèse inverse où les autorités nationales peuvent verser une indemnité inférieure au montant réglementaire pour autant qu'elles puissent faire la démonstration que l'« économie » ainsi réalisée ne s'est pas faite au détriment des résultats recherchés ; en d'autres termes il faut que cette indemnisation inférieure permette néanmoins de susciter des demandes correspondant aux 2 %, puis 1 % de réduction globale prescrite (51).

Dans ce cas les sommes ainsi épargnées pour n'avoir pas à être versées aux producteurs restent allouées, dans les limites chiffrées prévues (52), aux autorités nationales, pour indemniser les cessations de production ordinairement à financement national prévues dans le règlement n° 857/84 — c'est-à-dire le rachat de quantités qui, elles, peuvent être redistribuées à d'autres producteurs aux fins de restructuration de la production laitière, et spécialement aux jeunes agriculteurs.

Les possibilités de variation du montant de l'indemnisation inscrites dans le régime communautaire illustrent donc à nouveau (53) que les options laissées, parfois aux intéressés et plus souvent aux autorités nationales, sont censées aider à la réalisation d'une obligation de résultat qui, elle, pèse très rigoureusement sur les États membres.

b) La démonstration du caractère impératif de ladite obligation — en l'espèce la réduction de la quantité de lait dont la production est autorisée sans perception du prélèvement — résulte clairement de l'analyse du cas de figure contraire au précédent, à savoir celui où le versement d'une indemnité du montant prévu par les textes communautaires, voire d'une indemnité supérieure grâce à un financement national complémentaire, ne permet pas d'atteindre la réduction escomptée, faute de candidats à l'abandon en nombre suffisant.

Dès lors le volontariat se mue en obligation également pour les producteurs eux-mêmes, en ce sens que les quantités de référence devront être réduites à concurrence de la nouvelle limitation de production. Pour garantir ce résultat le Conseil, en mai 1986, a introduit deux types de dispositions convergentes.

(42) JO n° L 119 du 8 mai 1986, p. 34.

(43) Nouvel article 4 § 1, point a) du règlement n° 857/84.

(44) Cette quantité a été déterminée par le règlement (CEE) n° 2133/86 de la Commission du 8 juillet 1986 (JO n° L 187 du 9 juillet 1986, p. 21) modifiant pour la onzième fois le règlement (CEE) n° 1371/84 fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire (nouvel article 3 bis).

(45) JO n° L 119 du 8 mai 1986, p. 21.

(46) Règlement n° 1336/86, article 1^{er}, § 2.

(47) Cf annexe 1 du règlement (CEE) n° 1336/86.

(48) Toute la quantité de référence ainsi abandonnée fait l'objet d'une indemnisation, à l'exclusion toutefois des quantités spécifiques ou supplémentaires allouées aux producteurs sous plan de développement et aux jeunes agriculteurs.

(49) Règlement (CEE) n° 776/87 du Conseil du 16 mars 1987 (JO n° L 78 du 20 mars 1987, p. 82).

(50) Cf. article 2 du règlement n° 1336/86.

(51) La mise en œuvre d'une telle option suppose par conséquent que si, au regard de l'« offre » d'une indemnisation inférieure, la « demande » n'atteint pas les proportions requises, il soit procédé, dans une 2^e étape, à un nouvel appel aux candidatures à l'abandon définitif sur base des montants prévus dans la réglementation. Sur ce point cf. le règlement (CEE) n° 2321/86 de la Commission du 24 juillet 1986 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 1336/86 (JO n° L 202 du 25 juillet 1986, p. 13), spécialement article 3 § 3.

(52) Cf. article 2 § 1 et annexe II du règlement n° 1336/86.

(53) Cf. article précité de l'auteur.

(54) Précité.

Le règlement de base n° 804/68 (54) a été modifié (55) en son article 5 quater § 3 par la fixation, pour les 4^e et 5^e années d'application du régime de prélèvement supplémentaire, de quantités globales garanties par État membre inférieures respectivement de 2 et 3 % aux quantités valant pour les deux années précédentes (56).

Les règles générales d'application ont également été modifiées afin de prévoir expressément que les États membres tirent les conséquences, « dans la mesure nécessaire », de la modification de la quantité globale par une réduction des quantités de référence (57) — ladite réduction devant d'ailleurs être la même pour tous les assujettis (58).

On notera qu'il n'est nullement envisagé d'indemniser, le cas échéant, la réduction linéaire obligatoire.

L'indemnisation de la réduction autoritaire des quantités de référence a cependant été prévue à l'occasion des modifications du régime des quotas intervenues en mars 1987 (59).

2. La réforme de décembre 1986/mars 1987

Pour ce qui concerne l'abandon définitif de la production laitière il est expressément disposé que les montants prévus pour l'indemnisation des cessations de production restant disponibles sont, le cas échéant (60), utilisés pour effectuer l'indemnisation des producteurs dont les quantités de référence sont réduites en application des dispositions précitées des règlements n°s 804/68 et 857/84. Il en résulte de la sorte non seulement qu'une telle indemnisation a acquis un caractère obligatoire mais encore que les États membres ne peuvent utiliser la partie restée disponible du financement communautaire pour procéder à des rachats supplémentaires de quantités de référence aux fins d'allocation à d'autres producteurs que si l'objectif de réduction de la quantité globale a été atteint grâce à un nombre suffisant de candidatures au régime communautaire d'abandon, sur base d'une indemnisation inférieure au montant de 6 ECU retenu par la réglementation communautaire.

L'explication de cette modification sensible dans l'approche retenue en matière de réduction obligatoire pourrait paraître résider dans l'échec relatif du régime d'abandon définitif mis en place en mai 1986, puisque l'objectif de réduction de 2 % en 1987/1988 n'a été atteint sur base des demandes enregistrées jusqu'à décembre 1986, date limite initialement fixée, que dans deux États membres : le Danemark et la France (61).

(55) Par le règlement (CEE) n° 1335/86 précité.

(56) On se souvient que ces quantités étaient encore supérieures pour la 1^{re} année (84/85) afin de faciliter la mise en œuvre immédiate du nouveau régime.

(57) Cf. règlement (CEE) n° 1343/86 précité modifiant le règlement n° 857/84 notamment en son article 2 § 3.

(58) Le royaume d'Espagne a introduit contre le Conseil un recours en annulation (affaire 203/86) des deux règlements n°s 1335 et 1343/86 qui appliquent à l'Espagne une réduction similaire à celle des autres États membres. La procédure, dans laquelle la Commission est intervenue au soutien des conclusions du Conseil, est pendante devant la Cour.

(59) Cf. règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil du 16 mars 1987 relatif à la suspension d'une partie des quantités de référence (JO n° L 78 du 20 mars 1987, p. 5), modifiant notamment l'article 2 § 5 du règlement (CEE) n° 1336/86 précité.

(60) Article 2 § 5, deuxième alinéa, deuxième tiret du règlement (CEE) n° 1336/86 ainsi modifié.

L'augmentation de l'indemnité de 4 à 6 ECU, quoique de nature à améliorer l'effet de la mesure, ne permettait cependant pas d'escompter des résultats suffisants ; dès lors la nécessité de recourir à la réduction obligatoire, au moins dans certains États membres, devenait une quasi-certitude. Celle-ci ne pouvait qu'être amplifiée par la possibilité désormais laissée aux États membres de refuser d'agréer certaines demandes se situant à l'intérieur de l'objectif chiffré défini, dès lors que leur acceptation compromettrait une répartition harmonieuse entre les régions et les zones de collecte d'un État membre des diminutions de quantités produites (62).

Au-delà cependant de ces raisons conjonctuelles, il faut constater que la nécessité d'une indemnisation de la réduction obligatoire est apparue dès lors que le Conseil a décidé d'introduire une nouvelle formule de diminution des quantités de référence, s'ajoutant aux cessations définitives totales volontaires et aux réductions linéaires obligatoires, à savoir la suspension partielle obligatoire (63).

Dès lors en tout cas qu'il était prévu d'indemniser cette suspension, il pouvait en effet apparaître que l'absence de toute compensation financière de la réduction définitive, dans le cadre du régime préexistant de prélèvement supplémentaire, n'était guère compatible avec les exigences du principe de proportionnalité. Par nature la réduction a incontestablement un caractère plus pénalisant qu'une suspension temporaire. Ce jugement ne peut qu'être conforté dès lors que les deux mesures portent sur des proportions voisines. Dans le cas de la réduction obligatoire, il s'agit, à terme, c'est-à-dire pour l'année 1988/1989, d'un pourcentage compris entre 0 et 3 % de chaque quantité de référence, selon les résultats du régime d'abandon définitif total volontaire. La suspension temporaire porte, à terme, c'est-à-dire pour la même période 1988/1989, sur 5,5 % des quantités de référence (dont 4 % dès la période 1987/1988) (64).

C'est évidemment cette dernière mesure qui constitue l'essentiel des modifications du régime des quotas intervenues en mars 1987 en termes d'impact économique.

Elle constitue une obligation de résultat pour les autorités nationales tout en laissant place, malgré sa simplicité apparente, à savoir la suspension d'une proportion uniforme de chaque quantité de référence individuelle, à une application relativement différenciée selon les États membres.

a) L'obligation de résultat consiste en ce que la somme des quantités suspendues soit égale aux pourcentages précités de la quantité globale garantie (65).

Il est prévu en outre que font l'objet d'une indemnisation, durant les quatrième et cinquième périodes d'application du régime de prélèvement supplémentaire, les

(61) Dans ces deux pays les demandes avaient au 31 décembre 1986 excédé les quantités prévues (286 % au Danemark et 113 % en France) ; en revanche, les quantités correspondant aux demandes d'abandon définitif ont été insuffisantes partout ailleurs, allant de résultats moyens (Belgique 89 %, Luxembourg 75 %, Irlande 66 %) à des chiffres quasiment négligeables (Pays-Bas 17 %, Allemagne 13 %, Royaume-Uni 8 %).

(62) Cf. article 1^{er}, § 2, deuxième alinéa, deuxième tiret du règlement (CEE) n° 1336/86, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 776/86 ; cf. aussi l'article 2, § 5, premier alinéa, 3^e tiret du même règlement ainsi modifié.

(63) Règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil du 16 mars 1987 précité.

(64) La suspension ne porte pas sur les quantités de référence correspondant à des ventes directes aux consommateurs.

(65) Cf. article premier § 1, 2^e alinéa du règlement (CEE) n° 775/87, précité.



quantités ainsi suspendues dans la limite des 4 % de réduction prévus. On notera que le Conseil a expressément (66) réservé sa décision quant à l'indemnisation de la suspension supplémentaire de 1,5 % valant uniquement pour la cinquième période, en laissant ouvertes deux possibilités — soit une indemnisation de même nature que celle déjà arrêtée pour les 4 %, soit une réduction « appropriée » du taux du prélèvement de coresponsabilité (67).

En retenant le principe d'une indemnisation communautaire uniforme, laquelle se situe à hauteur de 10 ECU par 100 kg de lait, le Conseil n'a pas fait sienne la proposition initiale de la Commission, qui prévoyait d'établir un lien entre le droit à indemnisation et l'absence de dépassement, par le redevable, de sa quantité individuelle de référence.

Une solution plus rigoureuse aurait en effet consisté à déduire des quantités ouvrant droit à indemnisation au titre de la suspension toute quantité produite en dépassement de la quantité de référence résiduelle — c'est-à-dire la partie non suspendue. En d'autres termes, la réglementation adoptée admet qu'un producteur indemnisé pour une diminution temporaire de 4 % de sa quantité de référence perçoive cette indemnisation dans sa totalité, alors qu'en fait il dépasse sa nouvelle quantité de référence ainsi réduite — ce dépassement pouvant d'ailleurs aussi bien se situer en deçà qu'au-delà des 4 % de réduction — sans que sa situation ne s'en trouve modifiée de ce point de vue.

Le producteur en cause sera certes amené à verser le prélèvement supplémentaire sur ce dépassement, mais évidemment (68) dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un dépassement de sa quantité initiale, c'est-à-dire après application le cas échéant de la compensation interne à la laiterie, dans la formule B, et de la compensation interrégionale prévue à l'article 4 bis du règlement (CEE) n° 857/84 (69).

Il reste que ces correctifs ne peuvent, par nature, jouer qu'en fin de période pour diminuer le poids du prélèvement, sans pour autant contribuer à augmenter la quantité de référence individuelle de façon à alléger ensuite l'impact de la suspension (70).

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le régime de suspension temporaire, et, en particulier, l'indemnisation de l'ensemble des producteurs communautaires, est organisé de façon largement autonome par rapport à la perception du prélèvement supplémentaire.

(66) Cf. article 2 § 1, 3^e alinéa du règlement (CEE) n° 775/87, précité.

(67) Instauré par le règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO n° L 131 du 26 mai 1977, p. 6), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1894/87 du Conseil du 2 juillet 1987 (JO n° L 182 du 3 juillet 1987, p. 32) qui maintient à 2 % du prix indicatif du lait le prélèvement pour la campagne 1987/1988.

(68) Aucune disposition expresse du règlement n° 775/87 ne dérogeant aux règles générales en matière de perception du prélèvement, il faut se référer à celles-ci, et en particulier au règlement (CEE) n° 774/87 du Conseil de la même date (précité) qui modifie le règlement (CEE) n° 857/84, notamment en insérant un § 3 bis à l'article 4 bis et un alinéa supplémentaire à l'article 10, pour expliciter que le prélèvement n'est perçu que sur les quantités dépassant les quantités de référence individuelles, « après leur correction éventuelle ».

(69) Précité.

(70) Ce point, qui découle de l'économie du régime de suspension temporaire, est explicité dans le règlement (CEE) n° 1070/87 de la Commission du 15 avril 1987 (JO n° L 104 du 16 avril 1987, p. 15) portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 775/87 ; cf. l'article 1^{er}, § 1 qui vise la quantité de référence mise à la disposition du redevable au début de la période en cause.

Son apport, loin d'être négligeable en termes de maîtrise de la production, se limite cependant en substance à avoir abaissé, dans des proportions déterminées de façon en principe uniforme, le seuil de déclenchement de celui-ci.

Il a cependant également contribué, dans une certaine mesure, à ajouter aux différenciations du régime des quotas.

b) Les différenciations introduites dans le régime de suspension temporaire ne visent pas directement les producteurs. Au contraire des choix ayant prévalu lors de l'instauration du régime des quotas — organisant la prise en considération de certaines situations particulières, dites « cas prioritaires » ou cas difficiles — ou de l'économie du régime d'abandon définitif de la production laitière, qui est établi sur le volontariat des intéressés, la suspension frappe uniformément l'ensemble des producteurs. Ainsi notamment la circonstance qu'ils soient placés sous la formule A ou la formule B est sans incidence sur leur situation dans ce cadre (71).

Ces différenciations se fondent en revanche sur les besoins de certains États membres.

Il est tout d'abord prévu que l'indemnisation communautaire de la suspension temporaire peut faire l'objet d'un financement complémentaire portant, au maximum, l'indemnisation totale à 12,5 ECU par 100 kg de lait. C'est une disposition voisine d'une des formules retenues pour l'abandon définitif de l'activité laitière, où est également autorisé le versement d'un complément national.

Il est plus remarquable de constater que l'uniformité de la suspension décidée, pour ce qui concerne les quantités en cause, est plus apparente que réelle. Pourvu que soit respectée la condition relative à l'application d'un pourcentage identique de réduction temporaire à l'ensemble des producteurs établis dans un même État membre, les autorités nationales sont autorisées à fixer cette « proportion uniforme de chaque quantité de référence » (72), « de manière à ce que la somme des quantités suspendues soit égale à 4 %... » (73). Ceci contraint, le cas échéant c'est-à-dire dans l'hypothèse où, en infraction de la réglementation sur les quotas, un État membre aurait alloué des quantités de référence dont le total excède sa quantité globale garantie à résorber, à l'occasion de la suspension, ce supplément indu (74), sans que le financement communautaire ne puisse être consacré à ces dernières quantités, puisqu'il est limité en toute hypothèse à 4 % de chaque quantité globale garantie.

Cet élément a été précisé en fonction de la possibilité laissée aux États membres qui le souhaitent — pour faciliter la régularisation rapide des situations non con-

(71) L'article 1^{er}, § 1, troisième alinéa du règlement (CEE) n° 775/87 (précité) prévoit très expressément que le taux de suspension que subit chaque producteur dans la formule B — ainsi que les producteurs inclus dans des groupements de producteurs — est identique à celui frappant l'acheteur (ou le groupement).

(72) Article 1^{er} § 1, alinéa premier du règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil (précité).

(73) *Id.* deuxième alinéa.

(74) Ce point est également explicité à l'article premier § 2 du règlement (CEE) n° 1070/87 de la Commission (précité) qui fait référence, dans ce cas à une « proportion uniforme additionnelle de chaque quantité de référence afin d'atteindre ledit objectif global ».

formes ou accélérer la diminution de la production laitière — de réaliser en outre, dès la quatrième période, la suspension de 1,5 % de leur quantité globale prévue pour la cinquième période (75). Dans ce cas le financement de cette réduction anticipée est entièrement à charge des États membres au titre de la quatrième période (76).

Par ailleurs, un sort particulier est fait à l'Espagne et à l'Italie.

Dans le premier cas, il s'agit d'une dérogation complète au régime de suspension temporaire puisque les autorités nationales peuvent utiliser simultanément toutes les mesures de réduction de la production envisageables et en particulier des cessations définitives partielles s'ajoutant aux abandons complets de l'activité laitière prévus par le règlement (CEE) n° 1336/86 du Conseil (77) aussi bien que des suspensions temporaires. Toutes ces mesures se fondent exclusivement sur le volontariat. La réduction visée par le régime de suspension temporaire devient dès lors un objectif à atteindre et perd complètement son caractère obligatoire quant au résultat (78).

Une situation intermédiaire est faite à l'Italie (79), pour laquelle le moyen retenu est unique, à savoir l'application d'un programme de cessation volontaire de la production laitière à financement national — tel que prévu à l'article 4 § 1 a) du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil (80) — visant également les objectifs chiffrés du régime de suspension temporaire. Dans ces conditions, et en prenant en considération le fait que la réglementation communautaire assortit la référence à cet objectif d'une réserve excluant de « remettre en cause la restructuration de la production laitière », l'efficacité de la mesure paraît réduite.

Il est vrai que les producteurs de cet État membre ne contribuent pas à nourrir les stocks de l'intervention et que cette considération, même si elle n'est pas d'une orthodoxie rigoureuse dans le cadre d'un marché unique, n'a pas manqué d'avoir une certaine importance alors qu'en parallèle des discussions sur les modifications à apporter au régime des quotas se déroulaient celles relatives à la réforme du régime de l'intervention dans le secteur laitier.

C — LA RÉFORME DU RÉGIME DE L'INTERVENTION

La réforme du régime de l'intervention est un élément essentiel de l'assainissement du secteur laitier. Elle s'inscrit dans le cadre tracé par la Commission comme l'un des moyens, avec la politique des prix et les régimes de quotas et de coresponsabilité des producteurs, d'assurer la maîtrise de la production, elle-même élément fondamental de la réforme de la politique agricole commune (81). Elle constitue en outre une modification considérable de la pierre angulaire de

l'organisation commune, à savoir l'existence d'une possibilité permanente, pour les opérateurs, de vendre au prix d'intervention des quantités illimitées de beurre et de lait écrémé en poudre sous la seule condition que les produits répondent aux caractéristiques requises (82).

Jusqu'à la Commission n'avait pu que tenter de diminuer dans une certaine mesure le caractère attractif de l'intervention en prenant des dispositions d'ordre technique — tels que le report de la prise en charge du produit, qui déclenche le financement communautaire des frais de stockage public et constitue le point de départ pour le calcul des délais de paiement à l'opérateur, à une date largement postérieure à son entrée physique dans les entrepôts (83) — mais dont l'effet économique est en fait comparable à une diminution du prix d'intervention.

Dès la présentation au Conseil en septembre 1986 des « mesures urgentes », la Commission a mis au nombre de celles-ci, en parallèle des modifications du régime des quotas laitiers envisagées, la transformation en profondeur des mécanismes de l'intervention.

L'analyse de la Commission est que « l'intervention publique a perdu sa fonction de stabilisation du marché à court terme pendant les périodes de forte production, pour devenir un débouché de la production plus attractif que les débouchés normaux offerts par les marchés » (84). Pour réduire les achats, toujours croissants (85), à l'intervention, la Commission propose essentiellement la possibilité de suspendre ceux-ci, tout d'abord pour ce qui concerne le lait écrémé en poudre, pour une période annuelle déterminée — à savoir du 1^{er} octobre au 31 mars de chaque année — mais également, tant pour le lait écrémé en poudre que pour le beurre, dans des conditions laissées à son appréciation et sans préjudice d'introduire, dans de tels cas, la possibilité de recourir à certains achats par la procédure de l'adjudication.

L'accent est donc mis sur le moyen consistant à rendre l'intervention moins permanente. La préoccupation tendant à la rendre de surcroît plus sélective se fera cependant jour également, même si la suspension des

(75) Cf. article premier § 1, 3^e alinéa du règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil (précité).

(76) Cf. article 2 § 3 du règlement (CEE) n° 775/87.

(77) précité.

(78) Cf. article 4 du règlement (CEE) n° 777/87 du Conseil, précité.

(79) Cf. article 3, *idem*.

(80) Précité.

(81) « Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe ». COM [87] 100. Publié au *Bulletin des C.E.*, supplément janvier 1987.

(82) Cf. pour le beurre le règlement (CEE) n° 985/68 du Conseil du 15 juillet 1968 établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO n° L 169 du 18 juillet 1968, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1897/87 du Conseil du 2 juillet 1987 (JO n° L 182 du 3 juillet 1987, p. 35) et le règlement (CEE) n° 685/69 de la Commission du 14 avril 1969 relatif aux modalités d'application des interventions sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO n° L 90 du 14 avril 1969, p. 12), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2081/87 de la Commission du 15 juillet 1987 (JO L 195 du 16 juillet 1987, p. 10). Pour le lait écrémé en poudre, cf. le règlement (CEE) n° 1014/68 du Conseil du 20 juillet 1968 établissant les règles générales régissant le stockage public du lait écrémé en poudre (JO n° L 173 du 22 juillet 1968, p. 4), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1272/79 du Conseil du 25 juin 1979 (JO n° L 161 du 25 juin 1979, p. 13) et le règlement (CEE) n° 625/78 de la Commission relatif aux modalités d'application du stockage public du lait écrémé en poudre (JO n° L 84 du 31 mars 1978, p. 19), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2256/86 de la Commission du 17 juillet 1986 (JO n° L 196 du 18 juillet 1986, p. 41).

(83) Cf. règlements (CEE) n° 1836/86 et 2256/86 de juin et juillet 1986 (précités) fixant ce délai à 60 jours, et le règlement (CEE) n° 2814/86 de la Commission du 11 septembre 1986 (JO n° L 260 du 12 septembre 1986, p. 14), portant dérogation temporaire aux règlements (CEE) n° 685/69 et 625/78 (précités), dont l'effet a été prorogé, en dernier lieu, par le règlement n° 929/87 de la Commission du 31 mars 1987 (JO n° L 89 du 1^{er} avril 1987, p. 36), jusqu'au 30 juin 1987.

(84) Cf. Document COM (86) 510 final, précité p. 15.

(85) Pendant les 6 premiers mois de 1986, près de la moitié de l'ensemble de la production communautaire de beurre a été vendue à l'intervention.



achats reste l'apport principal de la réforme adoptée par le Conseil en mars 1987.

1. Une intervention plus sélective

a) Au regard d'une plus grande sélectivité dans les produits portés à l'intervention c'est de façon tout à fait indirecte que le problème a été abordé pour ce qui concerne le lait écrémé en poudre. Dans le cadre de l'accord atteint au Conseil en décembre 1986, la Commission s'est engagée à étudier la question de la teneur en protéines du lait et des produits laitiers, en particulier du lait de consommation et, si nécessaire, à présenter ultérieurement une proposition au Conseil en vue d'harmoniser la teneur minimale en protéines de ces produits.

Cette préoccupation, à supposer qu'elle doive aboutir, a un objectif plus quantitatif que qualitatif au regard de l'intervention. L'augmentation de la teneur en protéines du lait de consommation et des produits laitiers devrait en effet avoir mécaniquement pour effet d'accroître l'écoulement de la matière protéique du lait et de diminuer en conséquence les quantités de lait écrémé en poudre portées à l'intervention.

Pour ce qui concerne le beurre, le Conseil a retenu, à l'occasion du « paquet-prix » 1987/1988, d'exclure des achats à l'intervention le beurre salé, fabriqué à partir de crème douce et ayant une teneur minimale en matières grasses de 80 % (86). Cette mesure prendra effet à compter de la campagne laitière 1989/1990 (87).

Il en résulte, d'une part, que ne pourra plus être vendu à l'intervention que le beurre ayant une teneur minimale en matières grasses de 82 %, d'autre part, que les stocks d'intervention ne seront plus gonflés par un produit dont l'écoulement est particulièrement difficile sur le marché interne comme à l'exportation.

La possibilité de vendre à l'intervention du beurre non salé fabriqué à partir de crème douce, comme celui fabriqué à partir de crème acide, a néanmoins été maintenue sans limites de temps, malgré la moins bonne conservation de ce produit (88).

b) Un pas dans la voie d'une certaine sélectivité parmi les opérateurs a été par ailleurs franchi, du moins au niveau de l'orientation ou de l'autorisation de principe, par l'introduction dans le règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers d'une disposition conférant à la Commission, après avis du comité de gestion, la compétence pour arrêter des « dispositions propres à dissuader les laiteries de recourir de manière excessive à l'intervention » (89). Liée dans sa durée d'application aux mesures destinées à rendre l'intervention moins permanente (90), cette possibilité n'a pas encore été utilisée par la Commission. Elle introduit

(86) Cf. règlement (CEE) n° 1897/87 (précité) modifiant le règlement (CEE) n° 985/68 (précité).

(87) A titre transitoire, ce produit reste admis à l'intervention dans les États membres où la production de beurre salé est significative (Irlande et Royaume-Uni).

(88) La proposition initiale de la Commission ne retenait cette possibilité qu'à titre transitoire.

(89) Cf. règlement n° 773/87 du Conseil du 16 mars 1987 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO n° L 78 du 20 mars 1987, p. 1) et notamment le nouvel article 7 bis, (§ 1 deuxième alinéa) inséré dans ce règlement.

(90) L'essentiel de ces mesures est limité dans le temps au 31 mars 1989, cf. point 2 ci-dessous.

cependant un élément de nature à permettre, si le jeu combiné du régime des quotas et de la réforme de l'intervention conduit à une accentuation des disparités dans le pourcentage de la production de chaque laiterie allant à l'intervention, de corriger cette situation et notamment de limiter un recours excessif de certains opérateurs aux ventes à l'intervention, qu'il s'agisse de beurre ou de lait écrémé en poudre.

2. Une intervention moins permanente

En ce qui concerne ce volet de la réforme du régime de l'intervention, l'action, menée en corollaire de la modification du régime de prélèvement supplémentaire, a abouti, pour l'essentiel, dans le sens envisagé par la Commission, même si ses propositions quant au principe de la suspension des achats, se sont trouvées finalement enrichies d'un certain nombre d'éléments destinés à encadrer ses décisions ultérieures (91).

a) Le principe de la suspension périodique des achats, pour le lait écrémé en poudre, est inscrit dans le règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers qui limite, à titre permanent, les achats de ce produit à l'intervention à la période allant du 1^{er} mars au 31 août de chaque année (92).

En revanche, c'est à titre provisoire et pour la durée restant à courir de l'application des quotas laitiers — c'est-à-dire jusqu'à la fin de la cinquième période annuelle, le 31 mars 1989 — qu'est introduite la formule selon laquelle « le régime d'intervention... (du beurre et du lait écrémé en poudre)... peut être modifié par la Commission... (via la procédure du Comité de gestion)... par l'adoption d'autres mesures qui auront pour effet de réduire le volume des achats à l'intervention tout en préservant la stabilité du marché » (93). La gamme des mesures à arrêter par la Commission est donc, à ce stade, largement indéterminée.

b) L'encadrement de ces mesures, à savoir leurs conditions de mise en œuvre et les conséquences qu'elles entraînent en termes de mesures de substitution a cependant été très largement précisé par le Conseil simultanément à l'adoption de ce principe, pour partie dans le règlement de base lui-même et pour partie dans un règlement d'application adopté le même jour (94).

Les conditions de la suspension des achats de lait écrémé en poudre, pendant la période où ceux-ci sont normalement possibles, c'est-à-dire la partie de la campagne marquée par la plus forte production, sont relativement simples. Elles se limitent en effet à subordonner la possibilité de suspension à un volume d'entrée en stocks ; la condition est réunie lorsque 100 000 tonnes de lait écrémé en poudre sont entrées en stock à compter du début de la période d'achat, à savoir le 1^{er} mars de chaque année (95).

(91) Les propositions de la Commission avaient été précisées en février 1987. Cf. Document COM (87) 49 du 3 février 1987.

(92) Cf. règlement (CEE) n° 773/87 du Conseil du 16 mars 1987 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO n° L 78 du 20 mars 1987, p. 1) et remplaçant notamment l'article 7 § 1 de ce règlement.

(93) Nouvel article 7 bis, § 1 du règlement (CEE) n° 804/68.

(94) Règlement (CEE) n° 777/87 du Conseil du 16 mars 1987 modifiant le régime des achats à l'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre (JO n° L 78 du 20 mars 1987, p. 10).

(95) Cf. article premier, § 2 du règlement (CEE) n° 777/87 du Conseil (précité).

Les mesures d'accompagnement ou de substitution sont, au cas où une telle décision est prise par la Commission, obligatoirement l'octroi d'aides au stockage privé du produit (96) et, selon l'appréciation de la Commission, l'ouverture d'une adjudication permanente pour l'achat à l'intervention (97).

Les critères définis par le Conseil pour la suppression — et le rétablissement — des achats à l'intervention de beurre sont en revanche fondés sur deux éléments, à savoir les quantités entrées en stock depuis une date déterminée, le 1^{er} mars 1987, mais aussi le niveau des prix de marché. Si la possibilité de suspendre n'est formellement conditionnée que par la situation des stocks, à savoir que les quantités offertes à l'intervention dépassent 180 000 tonnes (98), il y a rétablissement automatique des achats dans tout ou partie de la Communauté dès lors que les prix de marché se situent à un niveau égal, ou inférieur, à 90 % du prix d'intervention — sauf aussi longtemps que les stocks constitués depuis le 1^{er} mars 1987 restent inférieurs à 250 000 tonnes, auquel cas il y a rétablissement des achats dès que les prix de marchés atteignent 92 % du prix d'intervention (99). La relative complexité de la formule ne fait que rendre compte de la sensibilité plus grande du marché du beurre et des difficultés de l'obtention d'un accord au sein du Conseil. On peut constater en tout cas qu'elle ne laisse aucune marge d'appréciation à la Commission, sauf l'éventualité d'une contestation éventuelle des données relatives aux prix de marché qu'il appartient aux autorités nationales de constater (100).

Comme pour le lait écrémé en poudre, il revient en revanche à la Commission d'apprécier s'il y a lieu de recourir, pendant la période de suspension, à des achats à l'intervention par adjudication permanente. L'ampleur de la marge de décision de la Commission ne peut cependant être surestimée, puisque la non-utilisation de l'adjudication, c'est-à-dire l'absence de soutien direct du marché, conduit nécessairement plus rapidement au rétablissement des achats normaux.

En pratique, la première suspension opérée par la Commission (101) a été rapidement suivie de l'ouverture de l'adjudication permanente (102), laquelle permet, il est vrai, de décider au cas par cas, sur base des offres reçues pour chaque adjudication, tant éventuellement de ne pas donner suite à celle-ci que, dans l'hypothèse inverse, de fixer le prix maximal d'achat (103).

(96) Cf. nouvel article 7 bis § 2 a) du règlement (CEE) n° 804/68.

(97) Le règlement (CEE) n° 1362/87 de la Commission du 18 mai 1987 porte modalités d'application pour les achats à l'intervention et l'octroi des aides pour le stockage privé de lait écrémé en poudre (JO n° L 129 du 19 mai 1987, p. 9).

(98) Article premier, § 1 du règlement (CEE) n° 777/87 du Conseil (précité).

(99) Cf. article premier, § 4 du règlement (CEE) n° 777/87 du Conseil (précité).

(100) Le règlement (CEE) n° 1547/87 de la Commission du 3 juin 1987 portant modalités d'application en ce qui concerne les achats de beurre à l'intervention (JO n° L 14 du 4 juin 1987, p. 12) fixe notamment à deux semaines le délai pendant lequel la baisse des prix doit avoir été constatée pour entraîner le rétablissement des achats.

(101) Cf. règlement (CEE) n° 1772/87 de la Commission du 25 juin 1987 (JO n° L 167 du 26 juin 1987, p. 47).

(102) Cf. Règlement (CEE) n° 1982/87 de la Commission du 6 juillet 1987 (JO n° L 187 du 7 juillet 1987, p. 7).

Ce prix est fonction du prix d'intervention. Toutefois sa différenciation au sein de la Communauté permet de mettre en œuvre les dispositions spécifiques inscrites dans le règlement (CEE) n° 777/87 du Conseil pour ce qui concerne l'Espagne (104) — où le niveau des prix est encore différent de celui des prix communs — mais également l'Irlande, afin de tenir compte « de l'importance particulière des achats de beurre... pour la stabilité du marché et la rémunération des producteurs laitiers en Irlande » (105).

Plus généralement la Commission a reçu délégation du Conseil pour adopter toutes mesures utiles à « préserver la stabilité des marchés, notamment pour éviter des changements erratiques des prix » (106).

La réforme du régime de l'intervention n'a ainsi pas seulement un effet réducteur des afflux vers les stocks publics. S'il est certain qu'elle vise à redresser une situation dans laquelle les achats à l'intervention étaient devenus, aux yeux de nombre d'opérateurs, une « solution de substitution permanente et incitative » (107), et donc à réfréner l'utilisation abusive de l'intervention comme débouché de la production, elle ne suppose pas un abandon des mesures du soutien du marché. Il s'agit plutôt d'un infléchissement n'excluant ni le maintien, ni même en cas de besoin la diversification des mesures d'aide à l'écoulement des produits du marché, déjà nombreuses (108).

La mise en place d'un important programme de désstockage (109) tendant à écouler un million de tonnes de beurre, pour un coût total de 3,2 milliards d'ECU, à exécuter en 1987 et 1988, montre également que le souci d'assainissement du marché à moyen terme a été plus déterminant encore dans les décisions arrêtées que la nécessité, non contestée, d'opérer à brève échéance des économies budgétaires.

Sur base de l'ensemble des réformes introduites depuis 1984, il semble désormais possible de parvenir, à partir de 1989, à un équilibre sur le marché du lait et des produits laitiers — pour autant toutefois que la suspension temporaire des quotas soit pérennisée.

Comme il ressort de l'accord dérogé au sein du Conseil en décembre 1986, la Communauté devra cependant s'employer dans les prochaines négociations commerciales internationales à faire prendre en considération les réductions déjà consenties et à tirer pleinement profit du caractère temporaire de la suspension opérée pour que ses principaux partenaires exportateurs de produits laitiers contribuent également à la stabilité du marché mondial.

(103) Cf. règlement (CEE) n° 1589/87 de la Commission du 5 juin 1987 relatif à l'achat par adjudication de beurre par les organismes d'intervention (JO n° L 146 du 6 juin 1987, p. 27), spécialement article 5.

(104) Article premier, § 3, d).

(105) Article premier, § 3, c).

(106) Article premier, § 3, b).

(107) Cf. document COM (86) 645 final précité, p. 19, point 7.7.

(108) Le Conseil a d'ailleurs délégué à la Commission le pouvoir d'arrêter, pendant la période de deux années au cours de laquelle peut se pratiquer la suspension des achats, toutes mesures en ce sens, pourvu qu'elles ne concernent pas des produits bénéficiant du stockage public ou privé (nouvel article 7 bis, § 2 b) du règlement (CEE) n° 804/68). La Commission ne disposait jusqu'à présent d'une telle délégation générale que pour l'écoulement des stocks publics de beurre (article 7 bis du règlement (CEE) n° 985/68 du Conseil, précité).

(109) Règlement (CEE) n° 801/87 du Conseil du 16 mars 1987 (JO n° L 79 du 20 mars 1987, p. 4).



DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Ludwig KRÄMER*

I. — Contrôle de l'application et traité CEE

La Communauté européenne a, depuis le début des années 1970, arrêté un nombre considérable de directives — et plus rarement des règlements — qui ont pour but de protéger l'environnement dans la Communauté. La mise en œuvre de ces réglementations, c'est-à-dire l'application complète de leur contenu, dans les formes voulues, incombe directement aux États membres, en vertu du traité CEE et notamment de son article 5 :

« Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité ».

En matière d'environnement, l'article 130 R paragraphe 4, ajouté au traité par l'Acte unique européen, dispose conformément aux dispositions précitées, que les États membres assurent l'exécution des dispositions relatives à l'environnement.

En vertu de l'article 155 du traité, toutefois, la Commission des Communautés européennes « veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ». La Commission ne peut donc se contenter de l'adoption d'un acte juridique par le Conseil ; elle doit veiller à ce que les États membres respectent toutes les obligations prévues par les directives ou par les règlements, c'est-à-dire d'une part à ce qu'ils arrêtent les actes juridiques nécessaires à la traduction du droit communautaire dans le droit interne et en informent la Commission, et d'autre part, à ce qu'ils appliquent ces dispositions internes. L'obligation découlant de l'article 155 et selon laquelle la Commission veille à l'application des dispositions communautaires dans et par les États membres, autorise et même oblige la Commission à agir par elle-même en vue de s'assurer de l'application du droit communautaire dans les États membres. Étant donné que les traités de Rome, avant d'être modifiés par l'Acte unique européen, ne définissaient pas clairement les compétences en matière d'environnement.

La Commission s'est préoccupée, dans les premières années qui ont suivi la mise au point d'une politique communautaire de l'environnement, d'élaborer des dispositions juridiques communautaires.

Les premières directives relatives à la protection de l'environnement ont été arrêtées en 1975. Lorsque la Commission a établi, à la fin des années 70, que certains États membres n'avaient pas encore pris les mesures nécessaires à la transposition des directives dans le droit interne, elle a saisi la Cour de justice européenne. Celle-ci a confirmé le droit de la Communauté à arrêter des directives concernant la protection de l'environnement et à les fonder sur l'article 100 ou 235 du Traité, et elle s'est donc prononcée, comme le demandait la Commission, contre les États membres (1).

(*) L'auteur est fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes. Les opinions exprimées dans cet article ne représentent que son opinion personnelle. L'article constitue la traduction française d'une contribution à un livre allemand « Dicke Luft in Europa », qui paraît dans le C. W. Müller Verlag Heidelberg.

(1) CJCE 91/79, *Recueil* 1980, p. 1099.

Le Parlement européen a ensuite donné une impulsion décisive au renforcement du contrôle de l'application du droit communautaire en matière d'environnement. En 1983, des fûts, qui contenaient entre autres de la terre contaminée à la suite de la catastrophe de Seveso, ont été en violation des dispositions nationales et communautaires existantes, transportés d'Italie en France, où ils sont restés un certain temps introuvables. Le Parlement européen a désigné une commission d'enquête, dont le rapport invite la Commission à contrôler, de manière renforcée, l'application et l'exécution au droit communautaire en matière d'environnement. La Commission a répondu à ce souhait en 1984, en prenant des dispositions administratives spécifiques.

II. — La procédure de l'article 169 du traité CEE

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du nombre des procédures ouvertes en vertu de l'article 169 du traité (2) :

Années	Mise en demeure	Avis motivés	Saisines de la Cour de justice	Total
1978	23	2	—	25
1979	35	8	1	34
1980	4	9	—	13
1981	27	3	12	42
1982	16	7	—	23
1983	35	1	—	36
1984	65	33	2	100
1985	69	26	23	118
1986	134	11	10	155

Au 15 janvier 1987, la Commission avait — rien que pour le secteur de l'environnement — envoyé 100 lettres de mise en demeure, émis 43 avis motivés et saisi 21 fois la Cour de justice. Avant d'étudier de manière plus précise l'article 169, il faut souligner que l'ouverture d'une procédure formelle au sens de l'article 169 ne constitue que la dernière étape dans le contrôle de l'application du droit communautaire. Après l'adoption d'une directive par le Conseil, la Commission adresse à chaque État membre une lettre officielle par laquelle elle notifie la directive, les délais prévus par celle-ci ainsi que l'obligation de transposer les dispositions du droit communautaire dans le droit interne. Environ 3 mois avant que le délai imparti dans la transposition de la directive n'arrive à terme, la Commission adresse une nouvelle lettre officielle aux États membres dont elle n'a, jusque-là, reçu aucune communication relative à la transposition effective des dispositions communautaires dans le droit interne. Dans cette lettre, la Commission expose à nouveau la situation en droit et rappelle aux États membres l'obligation de respecter les dispositions de la directive.

(2) Cf. Troisième rapport annuel de la Commission au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire 1985, JO 1986, n° C 220, p. 1. Les chiffres cités incluent quelques procédures dans le domaine de la protection des consommateurs (produits cosmétiques, étiquetage des denrées alimentaires, textiles).

De telles lettres sont envoyées chaque fois qu'une directive est adoptée par la Commission ou par le Conseil. Moins systématiques sont les réunions avec des experts ou des représentants des États membres, avant ou après l'entrée en vigueur d'une directive. Si de telles réunions sont fréquentes dans le domaine de la chimie, de la pollution atmosphérique et de la nature, et si pour les déchets, la possibilité est ménagée dans le cadre du comité en matière de gestion des déchets, de débattre en commun de l'exécution des directives sur les déchets dans les États membres, en revanche, elles sont plutôt rares dans le domaine de l'eau et du bruit.

Outre les réunions avec des représentants des États membres, la Commission mène ses propres enquêtes sur l'exécution et l'application des dispositions communautaires en matière d'environnement et elle procède ensuite à l'évaluation des résultats obtenus. Au cours de cette enquête de nombreux contacts formels ou informels, écrits ou oraux, ont lieu entre les services de la Commission et les autorités nationales chargées de l'exécution et de l'application des directives. Enfin, il faut mentionner les décisions communautaires, qui prévoient un échange réciproque d'informations et de données relatives à l'environnement (3). Dans le cadre de ces décisions, des contacts réguliers ont également lieu, en vue de débattre de l'application des dispositions communautaires en matière d'environnement.

La procédure formelle d'infraction au sens de l'article 169 n'est donc que le dernier moyen, dont dispose la Commission, pour faire respecter le droit communautaire. L'article 169 du traité dispose que :

— si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations ;

— si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice.

La procédure de l'article 169 comporte donc trois étapes : 1) lettre officielle de mise en demeure de la Commission, 2) avis motivé de la Commission, 3) saisine de la Cour de justice. Chacune de ces étapes nécessite une décision formelle de la Commission.

Les lettres de mise en demeure de la Commission ne doivent pas respecter une forme précise. La pratique administrative de la Commission a toutefois largement uniformisé leur contenu. Cette uniformisation découle notamment du fait que la Cour de justice estime que l'objet du litige qui sera porté devant elle est déjà établi par la lettre de mise en demeure de la Commission. La Commission n'a donc pas le droit d'ajouter de nouveaux griefs dans son avis motivé ou lors de la saisine de la Cour, même si elle a découvert par elle-même l'infraction commise par l'État membre.

Théoriquement, l'État membre en cause a deux mois de délai pour répondre à la lettre de mise en demeure de la Commission. Étant donné cependant que cette dernière ne se penche, et ne statue, en moyenne, que tous les six mois sur les procédures de l'article 169, les États membres disposent presque toujours, dans la pratique, d'un temps de réponse beaucoup plus long.

(3) Décision 82/459 (air), JO 1982, n° L 210, p. 1 ; décision 77/795 (eau), JO 1977, n° L 334, p. 29. Ces deux décisions ont subi des modifications ultérieures.



L'avis motivé de la Commission met un terme à la partie précontentieuse de la procédure. Les faits sont expliqués, l'appréciation juridique de la Commission à l'égard de l'État membre est définitivement établie. L'avis motivé expose en détail en quoi consiste l'infraction au droit communautaire. Si la Commission en vient ensuite à saisir la Cour de justice, les faits de l'affaire en cause n'ont donc généralement plus besoin d'être expliqués ; le procès peut se limiter à des questions juridiques. Un arrêt de la Cour de justice au sens de l'article 169 établit une infraction aux dispositions du droit communautaire, dans la mesure où le recours de la Commission n'est pas rejeté. L'État membre en cause décide des conclusions à tirer de l'arrêt et de la manière dont il respectera la décision judiciaire. En matière d'environnement, il est rare toutefois qu'un arrêt de la Cour de justice ne soit pas respecté (4).

La manière d'agir de la Commission varie selon que l'infraction présumée au traité consiste en une non-communication des mesures de transposition, en une transposition incomplète ou incorrecte, ou en une application incorrecte dans la pratique, d'une manière générale ou dans des cas isolés, alors même que l'État membre a bien arrêté les dispositions juridiques nécessaires.

III. — Non-communication des mesures internes de transposition

En règle générale, les directives communautaires comportent une clause particulière, qui impose aux États membres de modifier, dans un délai donné, leur droit interne conformément aux dispositions de la directive et de communiquer à la Commission les dispositions équivalentes de droit interne. En l'absence même d'une telle règle, cette obligation naît, pour les États membres, de l'article 5 du traité, cité ci-dessus.

Si la Commission n'a pas été informée des mesures de transposition au terme du délai imparti, elle décide sans plus tarder d'ouvrir la procédure de l'article 169. Cette décision se justifie par le fait que les États membres ont été rappelés, officiellement, deux fois à l'ordre pendant le délai de transposition, que les obligations imposées par la directive sont clairement définies et ne présentent pas d'ambiguïtés et, enfin, que l'étude du comportement des États membres dans le passé a montré que la transposition, dans les temps voulus, des directives en matière d'environnement constitue, hélas, l'exception plutôt que la règle.

L'accusation de non-communication des dispositions de droit interne qui est portée contre les États membres, est de nature purement formelle. Si l'État membre procède ensuite à la communication voulue, la procédure de l'article 169 est terminée. Si la transposition s'avère incomplète, la Commission ouvrira le cas échéant, une nouvelle procédure — un procédé assez lourd.

Si un État membre répond que son droit interne est déjà, selon lui, conforme aux exigences de la directive, cette réponse est, en règle générale, considérée comme une communication, et l'on procède à une analyse quant

au fond, pour déterminer si cette affirmation est correcte ou non. Si un État membre estime qu'une pratique administrative suffit pour la transposition dans le droit interne, la Commission procède également à une analyse quant au fond, en vue de déterminer si un acte juridique s'impose ou non.

Globalement, il faut considérer que la procédure d'infraction ouverte pour non-communication des mesures internes de transposition constitue essentiellement un moyen de pression pour obliger les États membres à effectuer dans les délais voulus ou à accélérer la transposition des dispositions en matière d'environnement.

IV. — Transposition incorrecte

Bien plus important est le contrôle des dispositions de droit interne, en vue de déterminer si elles transposent complètement et correctement les dispositions du droit communautaire. A cet effet, la Commission examine tant la forme que le contenu des mesures nationales. En matière d'environnement, les États recourent souvent à des pratiques administratives au sens large du terme, telles les circulaires, les lettres, les avis, les orientations, etc. Le contenu de chaque directive détermine si de telles pratiques suffisent à la transposition du droit communautaire dans le droit interne ou s'il est nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires, et en particulier d'arrêter de nouvelles lois ou de nouveaux règlements. En matière d'environnement, la Cour de justice européenne a rejeté, en 1981, l'argument avancé par le gouvernement néerlandais et selon lequel la transposition de la directive 76/160 sur la qualité des eaux de baignade ne nécessitait aucune modification formelle de la législation aux Pays-Bas :

« Si chaque État membre est libre de repartir comme il le juge opportun ses compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales, il ne saurait cependant être dispensé de l'obligation de traduire les dispositions de la directive dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant. De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne peuvent être considérées comme une exécution valable de l'obligation découlant de la directive en cause (5) ».

La Cour de justice européenne s'est exprimée presque dans les mêmes termes dans les affaires 97/81 et 239/85 (6) ; il résulte de ces arrêts, dont le deuxième précise qu'il s'agit d'une jurisprudence constante, que la transposition des directives relatives à la protection de l'environnement ne peut pas se faire au moyen de pratiques administratives, mais nécessite la promulgation de règlements ou même de lois. De plus, ces actes juridiques doivent être publiés dans un journal officiel ou toute autre publication appropriée, pour donner à tout citoyen la possibilité de prendre connaissance des dispositions relatives

(5) CJCE 96/81, *Recueil* 1982, p. 1791.

(6) I 97/81, aff. 1982, p. 1819, rec. 239/85, Arrêt du 2.12.86, pas encore publié.

(4) Cf. Troisième rapport annuel (Rem. 2), p. 22.

à la protection de l'environnement et de se persuader de la nécessité de respecter les réglementations en matière d'environnement.

En matière d'environnement, le pouvoir de réglementation des autorités régionales (Länder, régions, provinces, etc.) varie selon que l'on se trouve en Belgique, dans la République fédérale d'Allemagne, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Pour le droit communautaire, le fait qu'un État membre arrête, par une législation nationale, des réglementations applicables dans l'ensemble de son territoire ou en revanche qu'il confie cette tâche aux Länder, aux régions ou aux provinces est indifférent, puisque les effets sont identiques. La seule chose qui importe est que le droit communautaire soit transposé de manière réglementaire dans l'ensemble du territoire de l'État membre.

Il y a également transposition incomplète d'une directive lorsque, par exemple, le droit interne laisse aux autorités administratives la liberté de prévoir des exceptions aux dispositions de la loi interne, alors que la directive ne prévoit pas de telles exceptions ; il en va de même lorsque les définitions de la directive ne sont pas reprises entièrement dans le droit interne, ce qui modifie le champ d'application de la réglementation. L'examen du droit interne sous un tel angle est souvent très difficile. C'est ainsi qu'un État membre a communiqué non moins de 25 lois et règlements pour la transposition de la directive 82/501 concernant les risques d'accidents majeurs. Un autre État membre a communiqué, pour la transposition des dispositions relatives à la pollution atmosphérique, des lois qui remontent au XIX^e siècle.

V. — Application incorrecte

« Presque toutes les procédures d'infraction concernaient, jusqu'à présent, la négligence des États membres à arrêter des lois ou à modifier des lois existantes, en vue de satisfaire aux dispositions d'une directive. La Commission n'a jamais essayé de contester les mesures et les modalités d'application effective adoptées par les États membres (7).

On peut s'interroger sur la justesse de cette constatation faite dans une publication de 1985. Quoi qu'il en soit, elle n'est plus vraie à l'heure actuelle. Aujourd'hui, maintes procédures d'infraction sont ouvertes contre des États membres accusés de ne pas avoir appliqué de manière effective les dispositions de la directive. Voici quelques exemples :

— l'article 4 de la directive 79/409 concernant la conservation des oiseaux sauvages prévoit que les États membres classent en zones de protection les territoires appropriés à la conservation des espèces les plus vulnérables. Les États membres doivent également prendre les mesures nécessaires pour éviter, dans la mesure du possible, toute pollution ou détérioration des zones précitées.

La Commission n'a pas uniquement ouvert des procédures au sens de l'article 169 contre les États membres

qui n'avaient pas défini des zones de protection ou qui en avaient défini trop peu ; elle a également ouvert des procédures en raison de l'autorisation qui a été délivrée d'extraire de la tourbe dans une zone de protection, d'ériger un remonte-pente, de prévoir des travaux d'endiguement plus importants que ceux considérés comme nécessaires pour la protection du littoral, de déposer, dans la zone de protection, des matériaux de dragage extraits d'un cours d'eau, etc.

— la directive 76/160 concernant la qualité des eaux de baignade prévoit certaines valeurs limites pour la qualité des eaux de baignade. La Commission a fait valoir, dans plusieurs procédures en manquement, que certaines eaux de baignade, qui satisfaisaient aux valeurs limites de qualité imposées par la directive, n'étaient cependant pas considérées comme telles par les États membres. Selon la Commission, les eaux de baignade se définissent selon les critères objectifs, établis dans la directive, sans que les États membres aient à donner leur « autorisation » ;

— la directive 80/778 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, fixe, pour de nombreuses substances ou composés ainsi que pour d'autres paramètres, des concentrations maximales autorisées, qui, selon la Commission, ne peuvent en aucun cas dépassées. A la suite de plaintes déposées par des particuliers, mais aussi par des communes entières, la Commission a ouvert plusieurs procédures en manquement dans les cas où la qualité de l'eau potable était insuffisante ;

— la directive 80/779 concernant des valeurs limites pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension fixe des valeurs limites à ne pas dépasser, en vue de protéger la santé de l'homme et l'environnement. Dans certaines zones bien définies, où ces valeurs étaient trop élevées au moment de l'entrée en vigueur de la directive, les valeurs doivent être abaissées, selon un programme pluriannuel et aussi rapidement que possible, jusqu'aux valeurs limites prévues par la directive.

Une plainte ayant été déposée, la Commission examine actuellement l'accusation selon laquelle l'abaissement jusqu'aux valeurs limites ne se produirait pas aussi vite « que possible ».

Dans le domaine de la gestion des déchets, la Commission a été saisie de plaintes qui concernent la création ou l'exploitation de dépotoirs ou d'installations de combustion ; selon les plaignants, ces installations portent atteinte à la santé et à la propriété, incommode par le bruit et les odeurs ou encore négligent d'examiner les effets secondaires de leur activité sur les eaux souterraines.

Dans une autre affaire, le plaignant a fait valoir le non-respect de plusieurs directives communautaires relatives à la protection de l'air, du sol et de l'eau dans une zone industrielle. Dans cette dernière procédure, la Commission a examiné en détail les infractions présumées et a contrôlé l'application des différentes réglementations du droit communautaire dans la zone industrielle en cause.

La directive 82/501 concernant les risques d'accidents majeurs impose aux États membres de faire un compte rendu détaillé des accidents à la Commission. Lorsque la Commission est informée, par les médias, de certains accidents qui devraient lui être notifiés, mais qu'elle ne reçoit, malgré la demande qui en est faite, aucune communication de l'État membre en cause, elle ouvre une procédure au sens de l'article 169 contre cet État.

(7) E. Rehinder, R. Stewart, *Environment Protection Policy*, Berlin-New York 1985, p. 144 (traduction de l'auteur).



VI. — La procédure de plainte au plan communautaire

Les exemples ne se comptent plus. Ils montrent clairement l'influence déterminante qu'exercent les plaintes individuelles sur l'ouverture d'une procédure au sens de l'article 169. Certes, la Commission peut ouvrir d'office une telle procédure, lorsqu'elle est persuadée qu'une directive est appliquée de manière incorrecte dans la pratique ; l'exemple précité relatif à la directive 82/501 le montre bien. En fait, la Commission n'agit le plus souvent, que sur la base des plaintes qui ont été introduites. Cette attitude s'explique par le nombre des infractions, le manque de personnel et de moyens financiers de la Commission et la conviction que la procédure d'infraction au sens de l'article 169, qui est par nature très longue et très lourde, ne peut systématiquement appréhender et faire disparaître toutes les infractions aux dispositions communautaires en matière d'environnement. De plus, la possibilité qu'ont les particuliers d'introduire des plaintes auprès de la Commission, peut favoriser une prise de conscience communautaire en matière d'environnement, familiariser les citoyens avec les institutions des Communautés européennes et leur montrer clairement qu'ils ont leur part de responsabilité dans la protection de l'environnement et qu'ils peuvent donc, par leur action, contribuer à sa protection et à sa conservation.

La Commission favorise donc dans la mesure de ses moyens, les possibilités de recours. Toute lettre dénonçant, expressément ou implicitement une violation des dispositions communautaires en matière d'environnement (ainsi que de tout autre disposition du droit communautaire) est inscrite sur le registre des plaintes de la Commission.

La Commission n'attend pas du plaignant qu'il justifie ses accusations, cite certaines directives ou dispositions ou respecte d'autres formalités. Toutefois, les données doivent être suffisamment concrètes pour autoriser une enquête. Des affirmations d'ordre général, telle « A..., on tue des oiseaux », « A X, l'eau destinée à la consommation humaine n'est pas potable », ne sont pas considérées comme des plaintes.

La Commission notifie au plaignant l'inscription de sa plainte dans le registre ; en même temps, elle demande à l'État membre en cause les informations d'ordre juridique et pratique nécessaires à l'instruction de la plainte. Si les services de la Commission estiment nécessaire d'apprécier de *visu* la situation, les fonctionnaires se rendent, avec l'accord de l'État membre en cause, à l'endroit désigné. La Commission procède elle-même à des expertises et de ce fait, le cas échéant, présente certains documents. A ce jour, on n'en est pas encore venu à entendre de manière officielle des intéressés ou des témoins ; il est du reste vraisemblable que, dans le cadre de l'instruction d'une plainte, cette procédure ne revêtira que rarement de l'importance.

A la fin de son enquête, la Commission prend une décision qui tombe, en règle générale, un an après l'introduction de la plainte. Si la Commission décide d'ouvrir la procédure d'infraction au sens de l'article 169, elle envoie une lettre de mise en demeure, dans laquelle — comme d'ailleurs tout au long de la procédure d'infraction — les données personnelles relatives au plaignant ne sont pas communiquées. Si aucune infraction aux dispositions du droit

communautaire ne peut être établie, la Commission classe la plainte et en informe le plaignant.

Il n'existe pas de possibilité de recours contre le classement de la plainte. Mais le plaignant peut évidemment avancer de nouveaux griefs, qui peuvent mener à l'ouverture d'une nouvelle procédure. Citons, à titre d'exemple, l'affaire dans laquelle un particulier a introduit une plainte contre la destruction abusive d'une espèce d'oiseau dans une région donnée de la Communauté. Après que la Commission eut appris qu'un seul oiseau de cette espèce a été tué dans cette région au cours d'une année civile, elle a classé la plainte. Mais le plaignant a fait valoir, dans une nouvelle plainte, que, l'année suivante, l'autorisation a été donnée de tuer dans cette région plus du double d'oiseaux qu'il n'en est éclos. La Commission a donc inscrit à nouveau la plainte sur le registre des plaintes et a examiné les infractions présumées au droit communautaire. L'affaire n'est pas encore terminée.

La pratique montre que les plaintes en matière d'environnement tendent très nettement à augmenter. La Commission a reçu 9 plaintes en 1982, 4 en 1983, 9 en 1984, 36 en 1985 et 150 en 1986. Les plaintes concernant la protection de la nature et des oiseaux, sont les plus nombreuses, mais celles qui concernent l'eau — en particulier, les eaux destinées à la consommation humaine et les eaux de baignade — sont également importantes. D'un point de vue géographique, il faut souligner que le plus grand nombre de plaintes émane du Royaume-Uni. De toute évidence, le sentiment qu'ont les citoyens britanniques de pouvoir et devoir, par des lettres, des protestations et des plaintes, apporter des modifications à la situation existante, en d'autres termes leur conscience civique et démocratique, sont particulièrement forts.

VII. — Publicité de la procédure

Ni la procédure au sens de l'article 169 ni la procédure de recours ne sont publiques. Certes, l'article 169 ne contient aucune disposition en la matière, mais la pratique administrative de la Commission et des États membres s'est ainsi orientée. Actuellement, le *Bulletin* mensuel fait état des lettres de mise en demeure envoyées par la Commission en cas de non-communication des mesures internes de transposition.

Les autres mises en demeure ne sont pas notifiées. Les avis motivés sont toujours — même en cas de transposition incomplète ou d'application incorrecte — notifiés ; toutefois, cette notification ne porte que sur le nom de l'État membre et sur le titre des directives, dont l'application est mise en cause.

Cette pratique administrative de la Commission montre clairement que les règles de procédure des articles 169 et suivants trouvent leur origine dans les règles du droit international public classique, lequel traite uniquement des relations entre États ainsi qu'entre organisations internationales. En revanche, le droit communautaire confère aux particuliers une toute autre position que le droit international public. Les actes juridiques de la Communauté sont obligatoires pour les États membres et ne doivent pas, à la différence des actes de droit public, être d'abord soumis à la ratification des parlements nationaux. Les droits fondamentaux et les droits de l'homme font partie de l'ordre juridique communautaire et ne doivent donc pas être octroyés formellement aux intéressés. De nombreux

ses décisions communautaires produisent des effets directs vis-à-vis de particuliers et règlent les droits et les obligations des intéressés. Les directives et les règlements de la Communauté qui, à l'instar des lois internes, ont généralement un caractère obligatoire pour tout sujet de droit, déploient cependant dans certains cas, des effets indirects vis-à-vis de particuliers.

Enfin, l'un des organes de la Communauté, qui participe au processus législatif et de décision de la Communauté, c'est-à-dire le Parlement européen, est élu directement et librement par les citoyens de la Communauté.

Tous ces éléments parlent en faveur d'un large rapprochement entre les règles de procédure des articles 169 et suivantes et les règles de procédure suivies dans les États membres, et donc aussi en faveur d'une publication des décisions de procédure. Cela vaut également dans le cadre de la procédure précontentieuse au sens de l'article 169, qui met en présence la Commission et un État membre. De plus, la Cour européenne de justice a déclaré, comme nous l'avons dit ci-dessus, que le grief faisant l'objet d'une procédure devant la Cour de justice au sens de l'article 169 est déjà établi par la lettre de mise en demeure par laquelle la Commission ouvre la procédure. Après que la Commission a envoyé sa lettre de mise en demeure, elle ne peut donc plus, à un stade plus tardif de la procédure, invoquer d'autres infractions au droit communautaire, car l'État membre en cause n'avait pas la possibilité de se prononcer sur ces griefs dans la procédure de mise en demeure : il n'avait donc pas le droit d'être entendu. Si donc la procédure de mise en demeure est déjà à ce point formalisée, alors presque tous les arguments contre la publication de la lettre de mise en demeure de la Commission disparaissent.

Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, qui ne faisait pas encore partie de la politique communautaire, lorsque les pratiques administratives de la Commission décrites ci-dessus se sont constituées. Il n'y a pas de groupe de pression pour l'environnement. Les mesures prises dans le domaine du transport touchent les transporteurs — et les voyageurs —, les mesures de politique industrielle et commerciale touchent les agents économiques, les mesures relatives à la concurrence touchent les concurrents, etc. En revanche, la politique de l'environnement vise à la protection des intérêts généraux, qui ne sont pas juridiquement protégés. Cela apparaît clairement lorsque l'on se pose la question de savoir qui est « intéressé » par la disparition d'une espèce de papillons ou d'un biotope pour les oiseaux, et qui peut, à ce titre, intenter une action contre les mesures envisagées et réclamer des dommages en cas de disparition effective. Notre ordre juridique n'a pas encore répondu à cette question.

Parce qu'elle est une politique d'intérêt commun, la politique de l'environnement a d'autant plus besoin que le public s'y intéresse. La protection, la conservation et l'amélioration de l'environnement nécessitent la sensibilisation du public. Comment, sinon, le particulier serait-il convaincu que sa plainte est propre à contribuer à la protection de l'environnement ; comment, sinon, créer en lui la motivation nécessaire pour protéger l'environnement ?

Par ailleurs, l'argument selon lequel les États membres concernés ont besoin que l'on préserve la confidentialité de la procédure est indéfendable. En effet, les décisions de la Commission sont prises selon une procédure formalisée, au cours de laquelle les États membres ont la possibilité d'exposer leur position. En matière d'environnement, en tout cas, on ne peut certes prétendre que la recherche d'une solution acceptable, tant pour la Commission

que pour les États membres, ait été entravée par la publication des décisions.

Les motifs exposés ci-dessus — et auxquels l'on pourrait en ajouter d'autres, tels l'enseignement juridique, la similitude d'interprétation du droit communautaire dans tous les États membres, la démocratisation de la procédure — parlent si ouvertement en faveur de la publicité des décisions prises par la Commission dans le cadre de la procédure de l'article 169, que le maintien de la pratique actuelle, notamment après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, n'est guère pensable, du moins en matière d'environnement. Comment, en effet, la Communauté pourrait-elle réussir à créer un grand marché intérieur, si les citoyens de la Communauté ne sont pas mis en mesure de débattre démocratiquement des questions juridiques relatives à l'interprétation du droit communautaire ?

VIII. — Décentralisation

Le nombre des procédures, qui sont ouvertes tant dans le secteur de l'environnement que dans les autres domaines, montrent que les structures de la Commission ne suffiront bientôt plus à examiner toutes les infractions présumées à l'article 169. Dans le secteur de l'environnement notamment, il existe vraisemblablement de nombreuses réglementations locales ou régionales qui contreviennent au droit communautaire, qu'il s'agisse de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, de l'élimination des déchets, de la pollution atmosphérique par les émissions ou encore des industries chimiques. Au fond, il vaudrait mieux introduire une plainte dans de tels cas pour violation du droit communautaire, au niveau local ou régional (8). Les autorités administratives et les tribunaux des États membres auraient alors à interpréter et à appliquer le droit communautaire ; les affaires qui soulèveraient une question d'interprétation du droit communautaire, seraient aux termes de l'article 177 du traité, portées devant la Cour européenne de justice.

Il n'est pas possible d'examiner, dans le cadre du présent article, si les plaintes pour non-respect des dispositions du droit communautaire sont recevables par les tribunaux nationaux, car la réponse à cette question varie selon les différents droits internes. Il peut toutefois être établi que le droit communautaire en matière d'environnement s'applique directement dans tous les États membres, dans la mesure où chaque citoyen peut demander la suppression de mesures qui peuvent porter préjudice aux droits juridiquement protégés qu'il détient et qui contreviennent au droit communautaire en matière d'environnement. Ainsi, puisque la directive 75/442 prévoit que les déchets seront supprimés sans mettre en danger la santé des hommes et des animaux, sans provoquer d'inconforts par le bruit ou les odeurs, le particulier peut exiger que les autorités prennent les mesures nécessaires en vue de faire respecter les dispositions communautaires.

(8) Les réflexions qui suivent s'appuient sur l'exposé de C. D. Ehlermann, « The Implementation of European Community Legislation by Member States » présenté lors du Colloque que l'Institut européen d'administration publique a organisé à Maastricht, les 25 et 26 octobre 1986.



Si l'eau destinée à la consommation humaine ne répond pas aux normes fixées par la directive 80/778, le particulier peut exiger qu'on lui livre une eau potable « conforme à la directive », etc.

L'idée de la décentralisation de la procédure de transposition du droit communautaire en matière d'environnement se fonde, d'une part, sur le principe de l'économie de la procédure, et d'autre part, sur le point de vue que le droit en matière d'environnement doit comme tout autre droit, être « accepté » par les intéressés. Il serait insensé de formuler, au plan communautaire, des principes juridiques abstraits et, le cas échéant, de les transposer par la contrainte, si ces principes ne sont pas acceptés et suivis en fin de compte par les citoyens, au plan local. L'un des moyens pour amener les citoyens de la CEE à considérer le droit communautaire en matière d'environnement comme « leur » droit est de leur enseigner les instruments légaux et les voies de recours légales que leur donnent non seulement la procédure de recours au sens de l'article 169, mais plus encore les dispositions juridiques internes, pour faire respecter leur droit à un meilleur environnement.

L'introduction de recours devant les tribunaux nationaux en vue de faire respecter les dispositions communautaires relatives à la protection de l'environnement n'a fait l'objet, à l'heure actuelle, que de très rares études. Les avocats, les juristes, les politiciens et les spécialistes du droit administratif ont donc beaucoup à faire en la matière. D'une manière générale, on peut dire qu'il est grand temps d'accorder à l'application effective du droit communautaire en matière d'environnement une attention plus grande que par le passé. La décision de la Commission des Communautés européennes, qui accorde la priorité, au cours des six prochaines années, à l'application du droit communautaire en matière d'environnement dans les États membres (9), pourrait être un premier pas dans ce sens.

(9) Commission, quatrième programme d'action en matière d'environnement, JO 1987, n° 70, p. 7, point 2.2.8.

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LE SECRÉTARIAT DU PARLEMENT EUROPÉEN

Raymond LEGRAND-LANE

*Directeur général honoraire au secrétariat
du Parlement européen*

On ne parle guère du secrétariat du Parlement européen si ce n'est pour en donner une seule image, anecdotique et caricaturale : celle de fonctionnaires passant leur temps à charger et à décharger des cantines remplies de documents et de matériel de bureau, pour accompagner les déplacements des parlementaires européens entre leurs trois « lieux de travail » — Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg — sans préjudice de voyages en d'autres points de la planète. Le caractère ambulant des activités d'une large fraction du personnel de cette administration constitue effectivement une particularité assez remarquable et l'on reviendra sur ce point. Elle présente cependant d'autres singularités qui méritent d'être notées, même si l'on n'y a pas prêté la même attention.

Mais connaît-on beaucoup mieux les organes administratifs qui travaillent pour le compte des assemblées parlementaires nationales ? A vrai dire, ceux-ci ont été toujours entourés d'une discrétion dont les raisons tiennent à la nature même de ces institutions. On conçoit aisément que députés et sénateurs bénéficient, dans les locaux où ils siègent, d'une aide que l'on pourrait appeler « domestique », sans donner à ce terme quelque signification péjorative. On comprend qu'il faille des agents — permanents ou non — pour faire imprimer et distribuer les documents de séance, payer aux parlementaires les indemnités qui leur sont dues, sténographier les débats. On pense moins que la préparation de ces débats, dans ses aspects intellectuels, qu'il s'agisse de procédure ou de fond, implique la collaboration de tout un personnel sans la participation desquels les parlementaires ne pourraient guère jouer leur rôle et exercer utilement leur mandat. Il convient pourtant que les fonctionnaires appelés à apporter leur concours restent dans l'ombre puisqu'ils ne doivent en aucun cas intervenir dans des délibérations et des décisions dont la définition même d'un Parlement réserve l'exercice à ses membres, élus chacun à titre personnel pour représenter la souveraineté populaire.

Cette discrétion imposée se traduit d'ailleurs fréquemment dans les recueils de documents fournissant les organigrammes des institutions publiques. On détaillera l'organisation d'un ministère en mentionnant les directions, divisions, services... avec les noms des responsables aux différents niveaux. La description d'une assemblée parlementaire ne comprendra généralement que la liste des membres et des organes de travail qu'ils forment (bureau, commissions,...) en y ajoutant éventuellement la seule mention d'un secrétaire général.

Si l'appareil administratif d'une assemblée parlementaire présente maints traits distinctifs par rapport aux services relevant de l'exécutif, le secrétariat du Parlement européen comporte bien d'autres particularités qui le différencient sensiblement des organes de même nature des parlements nationaux.

En premier lieu intervient la pluralité des langues. Certes, tous les parlements nationaux ne sont pas unilingues. Il suffit d'aller à Bruxelles pour trouver une chambre des députés et un sénat employant en parfaite égalité deux langues nationales. Il est clair cependant que nulle part le plurilinguisme n'atteint une importance et donc n'entraîne une complexité comparable à celle qu'on observe au Parlement européen. On sait que, dès l'origine de la Communauté, quatre langues officielles y ont été employées, en attendant que les « élargissements » géographiques successifs en ajoutent cinq autres. Cette multiplicité n'est pas théorique. Il n'y a pas un document parlementaire — qu'il s'agisse d'un volumineux rapport ou d'une feuille indiquant qu'une réunion sera retardée d'une heure — qui ne soit traduit et reproduit dans les



neuf langues communautaires. Si, à la suite de difficultés fortuites, une des versions linguistiques manque, les usagers de la langue concernée ne manquent pas de protester, voire de demander qu'on diffère les travaux auxquels se rapporte le document. Tous les discours, toutes les interventions en séance plénière de l'assemblée sont traduites dans les neuf langues. On connaît la justification politique de ce dispositif très lourd : la connaissance d'une langue étrangère ne saurait être une condition pratique d'éligibilité au Parlement européen.

Le plurilinguisme ne concerne pas seulement les documents parlementaires. Il s'étend de façon moins rigide, mais tout de même assez large, aux textes administratifs et aux notes concernant le fonctionnement interne du secrétariat, surtout en tout ce qui peut concerner la carrière des fonctionnaires et leurs conditions de travail. Le souci légitime de donner aux agents, en toutes les langues officielles, des indications intéressantes pour eux peut même parfois aller trop loin. Il a fallu quelque temps pour s'apercevoir que l'avis de recrutement d'une secrétaire d'expression néerlandaise n'avait certainement pas besoin d'être diffusé non seulement dans la langue en cause mais aussi en grec et en danois... On trouverait sans doute, pour l'anecdote, quelques autres exemples aberrants, mais il faut reconnaître que, dans son fonctionnement interne, le secrétariat du Parlement n'abuse pas de l'égalité formellement reconnue aux langues communautaires et n'utilise dans la pratique qu'un petit nombre de langues de travail. Cela tient d'ailleurs à l'exigence faite à tous les fonctionnaires de la Communauté — et donc parmi eux à ceux du Parlement — de connaître au moins une langue officielle autre que leur langue maternelle. Cette exigence de principe est mieux que respectée. En fait, un grand nombre de fonctionnaires européens sont d'excellents polyglottes, dont l'orientation vers les carrières communautaires a souvent été influencée par des aptitudes déjà reconnues à la pratique de langues étrangères.

Notons en passant que les plus brillants à cet égard sont rarement les fonctionnaires français... dont la langue (avantage ou handicap ?) reste sans doute la plus employée dans la vie courante des institutions. Il s'agit là d'une situation de fait. Elle est due pour une part à des raisons historiques, notamment à l'origine française de la première Communauté et probablement aussi au retard britannique à rejoindre l'Europe des Six. L'implantation géographique des institutions communautaires y a également contribué. Les lieux de travail du Parlement européen — Strasbourg, Luxembourg, Bruxelles — sont des villes francophones, même si d'autres langues (officielles ou non) y jouissent d'un statut ou d'un usage qui ne donne pas au français une position d'exclusivité.

Il reste que le plurilinguisme du travail parlementaire constitue pour le secrétariat de l'assemblée européenne une obligation très lourde et mobilise une part majeure de l'ensemble des prestations fournies par le personnel.

Revenons sur la singularité tout d'abord évoquée d'un secrétariat en partie dispersé et ambulant. La définition de son implantation est à certains égards plus étrange encore que celle des trois « lieux de travail provisoires » mentionnés pour l'institution dans son ensemble. De ces derniers, en effet, de multiples déclarations et textes ont consacré l'usage sans que l'on puisse y voir autre chose que la reconnaissance d'un état de fait car les gouvernements des États-membres n'ont pas voulu jusqu'à présent prendre de décision en la matière. En revanche, la responsabilité des gouvernements est bien formellement engagée dans un texte officiel, datant de 1965 mais qu'aucune disposition ultérieure n'a abrogé, qui fixe pour

le secrétariat du Parlement un lieu d'installation et un seul : Luxembourg (1). C'est aussi le lieu de travail où les parlementaires européens sont le plus rarement présents, puisque l'on peut dire que toutes les sessions plénières — à de très rares exceptions près, motivées par des circonstances particulières — ont lieu à Strasbourg tandis que la quasi-totalité des réunions de commissions tenues en dehors des sessions ont lieu à Bruxelles. Cela implique que des fonctionnaires se déplacent fréquemment de Luxembourg vers les deux autres villes. Il a fallu aller plus loin et installer de façon permanente à Bruxelles un noyau de personnel d'abord très réduit et maintenant relativement important. Il n'a cessé de se développer au fil des ans en dépit des réserves — pour ne pas dire de l'opposition vigilante — des autorités grand-ducales, qui, pour des raisons tant économiques que de prestige politique, s'emploient à préserver autant que possible l'application de l'accord de 1965.

A Strasbourg — lieu des séances plénières — il n'y a eu pendant longtemps aucune présence permanente de fonctionnaires du secrétariat, les justifications pour prendre une décision en ce sens présentant de prime abord une moindre nécessité. Un très petit noyau permanent — trois personnes au début — n'en a pas moins été enfin implanté dans la capitale alsacienne à partir de 1981. Jusqu'à présent, on peut dire que le secrétariat du Parlement a largement résisté, pour l'essentiel, à de multiples projets ou propositions de découpage géographique auxquels se sont d'ailleurs opposés tant le secrétaire général lui-même que la grande majorité des fonctionnaires. Statuant, à la demande du gouvernement luxembourgeois, sur des prises de position du Parlement tendant à accentuer la dispersion des services de son secrétariat, un arrêt de la cour de justice des Communautés a d'ailleurs freiné quelque temps les affectations de fonctionnaires hors de Luxembourg (2). En 1986 cependant de nouveaux glissements vers Bruxelles et vers Strasbourg ont été décidés, dont il est aussi aisé de défendre la justification fonctionnelle que d'exposer les inconvénients.

Une autre particularité ajoute à la dispersion des fonctionnaires parlementaires européens. L'assemblée a tenu à installer dans chaque capitale des bureaux d'information ayant pour vocation première un contact plus immédiat et mieux adapté tant avec les médias qu'avec les milieux spécialisés des pays membres. Leur mission s'est progressivement étendue à des tâches variées : liaison avec les organismes nationaux, information en retour vers les services centraux, mise à disposition de documents pour le public, relais pour les parlementaires européens des pays concernés qui trouvent dans ces bureaux certaines facilités matérielles et fonctionnelles.

La nature même du travail accompli par les fonctionnaires des services dits « parlementaires » (par opposition aux services chargés des fonctions purement administratives) appelle aussi quelques observations. Ils ont été — et sont encore souvent — appelés à faire preuve de plus d'autonomie, voire d'originalité, que leurs homologues des parlements nationaux. Cette différence était particulière-

(1) Article 4 de la Décision des représentants des gouvernements des États-membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés - 8 avril 1965.

(2) Arrêt de la Cour du 10 février 1983 dans l'affaire 230/81 - Grand-duché du Luxembourg contre Parlement européen.

ment nette au « premier âge » de l'assemblée européenne, quand elle n'était encore que l'assemblée commune de la CEEA. La présence très intermittente des premiers parlementaires européens (les sessions plénières et les réunions de commissions étaient rares), la technicité inhérente à la plupart des débats (même s'il était clair que l'institution exerçait un contrôle de nature « politique » et non « technique »), la nécessité de se référer à une documentation portant sur plusieurs pays et fournie dans des langues variées, donnaient aux fonctionnaires un rôle plus important qu'il est d'usage dans la préparation « intellectuelle » des travaux des parlements nationaux. La différence est peut-être un peu moins grande maintenant. En tous pays, les débats parlementaires comportent de plus en plus d'éléments techniques et économiques complexes que députés et sénateurs ne sont pas toujours prêts à maîtriser seuls et qui imposent le recours à des collaborateurs disposant du temps et de la formation nécessaires. Restent néanmoins propres au travail européen les problèmes nés de la diversité des langues et des sources documentaires et surtout le fait que parlementaires et fonctionnaires sont souvent éloignés matériellement les uns des autres. Il n'est pas rare, par exemple, qu'un secrétaire de commission, faute de pouvoir joindre rapidement le président ou le rapporteur pour lequel il travaille, doive prendre des initiatives, voire des décisions, qu'un fonctionnaire de même niveau n'aura pratiquement jamais à prendre dans un parlement national.

Bien entendu, les parlementaires européens ne disposent pas seulement de l'appui des fonctionnaires du secrétariat général, mais aussi de celui des secrétariats des groupes politiques. Sur ce plan encore on découvre une situation insolite. Les collaborateurs des groupes politiques du Parlement européen sont inscrits comme « fonctionnaires temporaires » dans l'organigramme de l'institution et ils relèvent, comme les agents du secrétariat général proprement dit, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes. Une telle disposition est *a priori* critiquable. On conçoit mal que la notion de fonction publique au sens strict du terme, avec l'obligation de totale neutralité politique qu'elle implique dans l'activité professionnelle, puisse s'appliquer de plein droit à des personnes au service de fractions défendant — fort légitimement, certes — des positions idéologiques particulières et engagées dans des luttes de partis. Cette singularité s'explique encore par des circonstances historiques remontant aux premières années de l'Assemblée commune de la CEEA. Les collaborateurs permanents des trois groupes politiques de la première Assemblée communautaire (on pouvait aisément les compter sur les doigts des deux mains) étaient isolés à Luxembourg, sans structure d'accueil. Il parut opportun de les intégrer dans le dispositif administratif de l'assemblée pour leur donner quelques garanties et facilités d'ordre matériel et d'ordre social. On n'imaginait évidemment pas à l'époque que ces agents se multiplieraient pour former des secrétariats aux effectifs beaucoup plus importants que le sont généralement ceux qu'organisent les groupes politiques des parlements nationaux. L'idée quelquefois avancée pour justifier ce foisonnement, quand il commença à retenir l'attention dans les années 1970, fut l'opportunité d'utiliser les secrétariats des groupes du Parlement comme structures administratives de départ pour des partis européens en instance de développement. On ne peut dire qu'ils aient vraiment joué ce rôle, sans doute parce que la formation de ces partis n'a guère encore progressé.

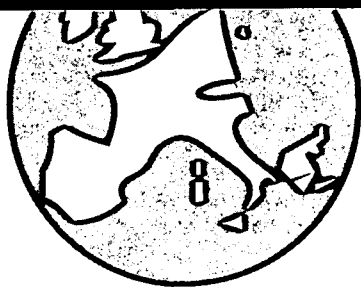
L'anomalie de principe que semble constituer la situation statutaire accordée aux agents des secrétariats des groupes est-elle appelée à persister ? On peut le penser,

même si les circonstances qui l'avaient autrefois rendue sinon nécessaire du moins opportune sont depuis longtemps dépassées et si l'on peut imaginer d'autres solutions. Les groupes eux-mêmes y trouvent, moyennant de légères contraintes, un important allègement de la gestion administrative de leurs secrétariats. Leurs collaborateurs aussi y trouvent de sérieux avantages, même s'ils n'ont plus, comme précédemment, la possibilité d'obtenir, par le biais de concours internes, une titularisation dans le cadre du secrétariat général dont ils n'auraient peut-être pas bénéficié s'ils s'étaient présentés aux concours généraux qui constituent pour la majorité de leurs collègues la seule voie d'accès à l'institution. Le coup d'arrêt donné par les autorités supérieures de l'assemblée à une titularisation simplifiée des agents des groupes n'a pas empêché certains d'entre eux de passer au secrétariat général en suivant la filière de recrutement normale.

Il faut observer aussi que les mouvements ne sont pas à sens unique. Des fonctionnaires du secrétariat général peuvent être détachés dans les groupes sans perdre leur droit à retrouver un poste dans leur « corps » d'origine. Entre secrétariat général de l'assemblée et groupes politiques une forme de mobilité a été ainsi instaurée. Elle ne concerne qu'une fraction de personnel, numériquement très limitée mais tout de même significative car elle s'étend à tout l'éventail des niveaux hiérarchiques, y compris les grades les plus élevés. Ces échanges entre instances de l'institution de natures très différentes peuvent permettre de résoudre heureusement certains problèmes de personne ou de fonction. Ils n'en suscitent pas moins diverses critiques, surtout de la part des fonctionnaires du secrétariat général qui y découvrent des possibilités de distorsions dans le déroulement de certaines carrières. Sur le plan des principes, des objections plus graves peuvent être soulevées. Le passage de fonctionnaires du secrétariat général par les groupes, s'il vient à être autre chose qu'une exception, ne risque-t-il pas d'accentuer un « marquage politique » — officieux mais notoire — *a priori* peu en accord avec l'image de totale neutralité que doit donner le fonctionnaire parlementaire dans son travail professionnel ?

Quand on récapitule les données que l'on vient d'exposer, on ne peut s'étonner que le secrétariat du Parlement européen soit une maison aux effectifs importants : plus de 3 000 personnes (3). Le régime linguistique et la dispersion des lieux de travail pèsent évidemment d'un poids considérable dans ce chiffre. Des travaux de la commission des Budgets remontant déjà à plusieurs années évaluaient à 75 % l'incidence conjuguée de ces deux facteurs — surtout évidemment du premier. Après l'élargissement aux pays ibériques, sans doute pourrait-on maintenant majorer encore ce pourcentage. Ceci reconnu, il ne semble pas qu'une comparaison avec les services des grandes assemblées parlementaires nationales soit en défaveur du Parlement européen si l'on veut apprécier l'économie des moyens en personnel. Sans entreprendre un examen détaillé des organigrammes, observons seulement que le Sénat français compte quelque 900 fonctionnaires et la Chambre des députés près de 1 200. Au Bundestag, plus de 1 500 agents sont à la disposition de l'institution. A moins de soupçonner ces assemblées de pratiquer elles-mêmes une large inflation d'effectifs, la confrontation des

(3) L'organigramme 1987 comporte 3 360 postes dont 2 941 fonctionnaires permanents et 419 fonctionnaires temporaires, pour la plupart agents des groupes politiques.



chiffres interdit pour le moins de prétendre que le Parlement européen entretienne globalement un personnel hors de proportion avec ses besoins spécifiques.

Cela n'implique nullement que la répartition des agents entre les services soit constamment et idéalement adaptée aux tâches. La « restructuration » du secrétariat général pour une meilleure utilisation de ses moyens en personnel est d'ailleurs un thème revenant régulièrement dans les préoccupations et les délibérations des organes qui ont autorité sur le secrétariat.

Mais qui a effectivement autorité sur le secrétariat général ? Cette question banale ne peut comporter une réponse tout à fait simple dans une assemblée parlementaire, ne serait-ce que parce les fonctionnaires, tout en étant au service permanent de tous les membres, n'ont à recevoir des ordres ou des instructions d'aucun d'entre eux agissant à titre individuel, si ce n'est dans le cadre de réglementations bien définies. Au Parlement européen, la réponse semble particulièrement complexe. Il est pourtant intéressant d'en rechercher les éléments et, au-delà des caractéristiques générales brièvement décrites dans les pages précédentes, d'aborder quelques autres aspects du fonctionnement interne de l'institution.

De prime abord, il est tentant d'assimiler — *grosso modo* — la structure d'autorité qui gouverne le secrétariat du Parlement aux classiques trois niveaux entre lesquels se répartit le pouvoir dans la plupart des entreprises : conseil d'administration, président directeur général, directeur général (non membre du conseil). Il faudrait entendre ici : bureau du Parlement, président, secrétaire général. Un tel schéma ne peut suffire à rendre compte de la réalité, qu'il s'agisse de l'organisation générale du secrétariat ou de la gestion courante de ses activités. Le règlement de l'assemblée fait bien apparaître que l'organisation générale est fixée par le bureau (président et vice-présidents) qui, chaque année, « après consultation de la commission compétente, détermine le nombre des fonctionnaires et autres agents et les dispositions relatives à leur situation administrative et pécuniaire » (4). Mais d'autres instances interviennent : en premier lieu le « bureau élargi » (c'est-à-dire complété par les très influents présidents de groupes politiques) qui « arrête l'avant-projet d'état prévisionnel du Parlement » et est invité à prendre position sur maintes questions concernant l'organisation du secrétariat et ses activités quand elles se révèlent délicates. Un autre organe du Parlement joue un rôle essentiel dans la préparation du débat budgétaire annuel : la commission des Budgets qui incorpore finalement dans ses propositions les décisions du bureau sur l'organigramme du personnel, mais non sans les discuter et, le cas échéant, s'efforcer de les modifier. De toute façon, c'est l'assemblée plénière qui décide en dernier ressort. On a eu quelquefois la surprise de la voir voter à l'improviste, en séance publique, des amendements à l'organigramme qui n'avaient reçu l'accord préalable ni du bureau ni de la commission des Budgets.

L'organigramme, numérique et fonctionnel, étant fixé, la direction des activités du secrétariat général relève-t-elle d'une définition parfaitement claire ? Certes, il est entendu que le secrétaire général (nommé par le bureau) « dirige (le) secrétariat... » (5). Même si les pouvoirs qui

lui sont formellement délégués sont restreints, la continuité de la fonction et la permanence de la présence le mettent en position éminente tant comme responsable de la gestion courante du secrétariat que comme conseiller privilégié du président et du bureau. Il reste que toutes les décisions de quelque importance restent soumises à la signature du président « qui dirige l'ensemble des activités du Parlement et de ses organes » (6). On devine que les obligations politiques très lourdes d'un président ne lui laissent qu'un temps limité à consacrer à l'administration d'un secrétariat dont il est par ailleurs presque toujours physiquement éloigné. Diverses questions concernant l'activité du secrétariat sont aussi portées devant le bureau ou devant le bureau élargi, sans parfois qu'un critère précis autre que l'intérêt circonstanciel d'un groupe ou d'un parlementaire justifie cette « saisine ».

D'autres instances parlementaires interviennent encore dans la gestion administrative de l'institution et peuvent donner sinon directement des ordres du moins des directives aux fonctionnaires concernés. Mentionnons les questeurs qui sont, à titre principal, « chargés de tâches administratives et financières concernant directement les députés » (7) mais qui reçoivent mandat du bureau pour d'autres missions, permanentes ou passagères, au titre desquelles ils exercent une influence directe sur les travaux de certains services. Par ailleurs, la très active commission du Contrôle budgétaire a traditionnellement une conception extensive de sa compétence. Elle n'entend pas se borner à un contrôle *a posteriori* de la bonne exécution du budget communautaire dans son ensemble. Dans le cadre de l'assemblée et de ses services, elle tient à étendre ses investigations aux actions en cours, voire aux méthodes de travail. On peut citer d'autres organes qui exercent un contrôle, plus ou moins complet, plus ou moins périodique, sur certains services spécialisés du secrétariat. Ainsi, les activités d'information sont-elles suivies par la commission de la Jeunesse, de la Culture et de l'Information. Elles le sont aussi par un groupe de travail du bureau spécialement créé pour leur supervision (8).

C'est donc à un réseau complexe et étendu de pouvoirs et d'influences que semble soumis le secrétariat général du Parlement européen. On y observe nécessairement des chevauchements et des conflits de compétence pour lesquels existent toujours des moyens d'arbitrage mais qui ont tendance à se perpétuer ou à renaître, étant donnée la propension des organes parlementaires à constamment défendre, fut-ce dans un domaine limité, une part de souveraineté.

Le relatif éparpillement du pouvoir dans l'institution parlementaire, le caractère quelque peu diffus de l'autorité exercée sur le secrétariat assurent au personnel lui-même, dans le dialogue social, une position plus forte que celle qu'il obtiendrait en face d'une structure de commandement plus concentrée et plus continue. La place occu-

(6) *Ibid.* - article 18-1.

(7) *Ibid.* - article 20.

(8) Le développement relativement important des moyens d'information depuis longtemps déjà regroupés dans une Direction générale spécialisée (Information et relations publiques) est encore un trait distinctif du secrétariat du Parlement européen. L'évolution générale en la matière a cependant conduit les parlements nationaux à s'engager plus récemment dans la même voie, mais en y affectant des dispositifs plus restreints.

(4) Règlement du Parlement - article 22-2.

(5) *Ibid.* - article 113-2.

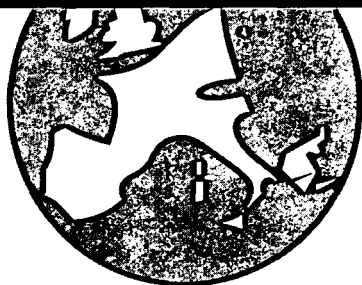
pée par le comité du personnel — élu par l'ensemble des agents et habilité formellement à les représenter — est significative à cet égard. Il bénéficie d'ailleurs d'un préjugé favorable de la part des députés, plus portés, le cas échéant, à entendre des représentants élus que des responsables administratifs dont la stabilité assurée dans la fonction semble parfois un peu les agacer et qu'ils soupçonnent aisément d'autoritarisme. Exploitant habilement une situation avantageuse, le comité du personnel a su obtenir de l'autorité parlementaire des concessions importantes dans le domaine des conditions de travail. L'exemple le plus caractéristique est l'accord par lequel les organes directeurs de l'institution ont accepté d'assujettir les séances plénières à certaines conditions précises de calendrier et d'horaire : dans une semaine de session, le Parlement ne doit pas siéger au-delà de certaines heures fixées d'avance selon les jours : si la longueur des débats oblige à prolonger la séance, il faut obtenir du personnel un accord qui n'est pas automatiquement donné.

A cet égard aussi la situation du secrétariat du Parlement européen — et plus généralement de l'institution — apparaît singulière. Le personnel des parlements nationaux, dans nos régimes démocratiques, est constamment à la disposition d'assemblées qui doivent être libres de siéger aux jours et heures qui leur conviennent sans autres limites que celles éventuellement fixées par les règles constitutionnelles. De cette liberté — important attribut de souveraineté — le Parlement européen n'entend certainement pas abandonner le principe, mais il accepte de soumettre en certains moments l'application à une concertation avec ses fonctionnaires. Il lui serait, dans les conditions actuelles, difficile de revenir en arrière sur ce point car, face à certaines catégories d'agents, l'assemblée européenne est matériellement en position de faiblesse. Il n'est pas totalement irréaliste d'imaginer qu'un parlement national, dans une conjoncture extraordinaire, se réunisse et délibère sans le concours de ses fonctionnaires. On ne conçoit guère que le Parlement européen puisse valablement siéger en se passant de son dispositif d'interprétation simultanée et l'on comprend qu'il soit pratiquement impossible de pallier rapidement l'éventuelle carence des collaborateurs spécialisés dans cette fonction. Pour apprécier correctement les arrangements dont ont convenu à cet égard (et sur d'autres points) l'assemblée et son personnel, il faut tout de même rappeler que le personnel des parlements nationaux bénéficie de statuts qui offrent des compensations importantes à l'obligation de constante disponibilité. Il n'en est pas de même au Parlement européen dont les fonctionnaires — on l'a déjà signalé — sont soumis au statut commun applicable au personnel de toutes les institutions communautaires. Il pourrait en être autrement à l'avenir, mais le problème

d'un statut spécial, depuis longtemps posé, ne peut recevoir de solution dans le cadre de décisions prises par le seul Parlement. Or les autres institutions — qui auraient nécessairement à en connaître — ne semblent guère disposées à renoncer au principe d'un statut unique pour l'ensemble des fonctionnaires européens, ni même à accepter qu'on y annexe, au bénéfice des fonctionnaires du Parlement, certaines clauses dérogeant aux dispositions applicables à tous les autres. La question est d'autant plus délicate que les obligations et contraintes imposées par la nature et le rythme des activités parlementaires pèsent de façon très différente et très inégale sur les divers services du secrétariat de l'assemblée. Au-delà d'arrangements contractuels limités, il y a peu de chances qu'elle soit reprise autrement qu'à la faveur d'une évolution générale de l'organisation de l'ensemble de l'institution qui devra encore prendre en compte bien d'autres problèmes.

Une telle évolution est largement conditionnée par les décisions qu'il faudra bien prendre un jour en matière de siège. La dispersion géographique est à l'origine d'une grande partie des singularités brièvement décrites dans cette note et surtout de celles qui ne semblent pas les plus heureuses. Bien des difficultés de fonctionnement actuellement observées disparaîtraient ou seraient fortement atténuées par le seul fait pour l'assemblée et ses services d'obtenir l'unité de lieu. On en est loin tant sont grandes sur ce point les oppositions de conceptions et d'intérêts au sein du Parlement, tant est manifeste aussi la volonté des gouvernements de laisser en attente un dossier embarrassant et qu'il est difficile de déclarer prioritaire en des temps où l'Europe doit se prononcer sur des enjeux d'une autre ampleur et d'une autre gravité.

On ne saurait au surplus sous-estimer la capacité d'adaptation des hommes à des situations *a priori* irrationnelles mais autour desquelles se consolident de nouvelles habitudes tandis que de nouvelles ingéniosités sont déployées pour y faire face. Faire fonctionner la grande et complexe machine à trois « lieux de travail » et quatre, six, sept, neuf langues... qu'est le secrétariat du Parlement européen peut encore sembler une gageure à qui l'aborde pour la première fois. Pourtant elle fonctionne, en dépit de la dispersion des lieux, des contraintes linguistiques, de la diversité des formations et des habitudes d'hommes et de femmes venus des quatre coins d'Europe et qui donnent, parmi d'autres, un remarquable exemple d'intégration. Il a fallu que celle-ci fut réussie pour que l'assemblée globalement ait toujours obtenu de ses fonctionnaires le concours administratif et technique sans lequel elle n'eût pu donner à ses travaux le développement que l'on connaît et imposer aux autres institutions et à l'opinion une reconnaissance maintenant assurée.



CHRONIQUE GÉNÉRALE DE JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE*

Dominique MAIDANI

Référéndaire à la cour de justice des Communautés européennes

Bernard POMMIÈS

*Conseiller de Tribunal administratif
Référéndaire à la cour de justice des Communautés européennes*

Jean-Claude BONICHOT

*Maître des requêtes au Conseil d'État,
Référéndaire à la cour de justice des Communautés européennes,
Professeur associé à la faculté de droit de Metz*

La Revue m'a demandé de poursuivre la chronique générale de jurisprudence communautaire qu'avait créée mon prédécesseur, Jacques Biancarelli. Mes collègues, Dominique Maidani et Bernard Pommies ont accepté de partager cette tâche avec moi.

La présente chronique porte sur les arrêts rendus de janvier 1986 à juin 1987 et conserve le plan qui a été suivi jusqu'ici. Les prochaines chroniques seront à nouveau semestrielles.

J.-C. B

(*) Les opinions émises sont personnelles aux auteurs et n'engagent pas les juridictions auxquelles ils appartiennent. Ils assurent ensemble la responsabilité de l'intégralité de la chronique.

I. — L'ordre juridique communautaire

A — LES FONDEMENTS DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. L'existence d'un recours juridictionnel contre les décisions nationales portant atteinte à un droit conféré par le droit communautaire a le caractère d'un principe général du droit. Tel est le principe essentiel que la Cour vient d'affirmer dans son arrêt du 15 mai 1986, *Marguerite Johnston c/ Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (affaire 222/84, non encore publiée).

Dans cette affaire était en cause l'application de la directive 76/207/CEE, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes (JO L 39, p. 40). Cet aspect de l'arrêt sera d'ailleurs commenté un peu plus loin (voir b) ci-dessous).

La Royal Ulster Constabulary (RUC) est la police de l'Irlande du Nord. Elle est dirigée par le Chief Constable compétent, notamment, pour procéder à la nomination des membres auxiliaires de la police dans la Royal Ulster Constabulary Reserve. Certains de ces auxiliaires sont employés à temps complet et constituent la *RUC full time reserve*. Les différents textes applicables ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes pour le recrutement et l'exercice des fonctions. Les premières nominations dans la réserve ont été effectuées à partir de 1970 et elles l'ont toujours été depuis sur la base de contrats pour des périodes de 3 ans renouvelables.

C'est dans ces conditions que Mme Marguerite Johnston est entrée à la RUC. Réserve en tant qu'auxiliaire de police à temps partiel en 1974. A partir de novembre 1974, elle est devenue membre de la *RUC full time reserve* avec un contrat de trois ans qui a été ensuite renouvelé. Elle a effectué des tâches normales de police en uniforme telles que celles d'assurer la permanence au poste, de participer à des patrouilles mobiles, de conduire le véhicule de la patrouille et de participer, notamment, à la fouille des personnes conduites au poste.

Il est de tradition, en Grande-Bretagne, que les policiers ne soient pas armés, sauf exception. Mais, en Irlande du Nord, c'est la situation inverse qui prévaut, pour les raisons que l'on sait. Cependant, les femmes policiers, et, en particulier, les femmes membres de la RUCR ne sont pas équipées d'armes à feu et ne reçoivent pas de formation au maniement et au tir d'armes à feu. Il s'agit là d'une politique du Chief Constable qui est fondée sur les trois raisons suivantes :

- les femmes armées pourraient devenir des cibles d'attentat ;
- armées, elles seraient, en outre, moins efficaces dans certains domaines, comme les tâches de caractère social et le contact avec les familles et les enfants ;
- et, enfin, cela pourrait avoir un impact néfaste dans l'opinion, l'idéal étant celui d'une police non armée.

Il faut noter qu'entre 1969 et 1986, 180 policiers sont morts victimes d'attentats, dont 59 avaient été choisis comme cibles.

C'est dans ces conditions qu'à partir de 1980, le Chief Constable a décidé que les contrats des femmes membres de la RUC Reserve, ne seraient renouvelés que dans

le cas où les tâches auxquelles elles étaient affectées pourraient être exécutées sans arme. En effet, les femmes apparaissaient suffisamment nombreuses pour exécuter les tâches qui leur étaient habituellement confiées et les besoins de recrutement ne concernaient que les tâches générales de police, c'est-à-dire, celles pour lesquelles il faut être armé.

A partir de 1980, aucun contrat d'emploi à temps complet n'a plus été offert à une femme et notamment celui de Mme Johnston n'a pas été renouvelé.

Par la suite, elle a été employée à temps partiel comme assistante de transmission, mais son salaire a été d'autant diminué. Le seul motif du non-renouvellement de son contrat était donc qu'elle était une femme et qu'il n'était pas question de l'affecter à des tâches de police générale puisque ces tâches exigent d'être armé et que l'on se refusait à armer les femmes.

L'intéressée a alors saisi l'Industrial Tribunal of Northern Ireland qui, s'interrogeant sur la légitimité de la discrimination ainsi opérée au regard du droit communautaire, a saisi la Cour de justice de différentes questions portant sur l'appréciation de la directive du 9 février 1976. Mais avant même de trancher la question de fond, la Cour devait s'interroger, comme le lui demandait le tribunal, sur la portée de l'article 6 de la directive qui prévoit que toute personne qui s'estime lésée par une discrimination doit pouvoir faire valoir ses droits par voie juridictionnelle au regard du Sex Discrimination Order, la loi britannique applicable en Irlande du Nord et relative à la discrimination entre les sexes.

Cette loi est précisément destinée à mettre en œuvre le principe de non-discrimination entre les hommes et les femmes. Or, l'article 53 de ce texte prévoit qu'aucune des dispositions interdisant les discriminations entre les sexes « ne peut avoir pour effet de rendre illégal un acte intervenu aux fins de sauvegarder la sûreté de l'État ou de protéger la sécurité ou l'ordre public ». Et le paragraphe 2, du texte va jusqu'à préciser qu'« un certificat signé par le ministre ou en son nom et attestant qu'un acte décrit dans le certificat est intervenu à l'une des fins énoncées au paragraphe premier, constitue la preuve irréfutable que cet acte est intervenu à cette fin ». Autrement dit, la loi permet de prendre une décision instituant une discrimination entre les sexes pour des raisons de sûreté de l'État ou d'ordre public et la motivation de cette décision ne peut être remise en cause dès lors que le ministre certifie son bien-fondé ou son exactitude.

Il en résulte que la loi nationale prive le juge de toute possibilité de contrôle au fond de la validité de la mesure ainsi prise tant au regard du droit national que du droit communautaire.

On ne pouvait sérieusement douter que la règle nationale fût contraire à l'article 6 de la directive de 1976. En effet, si dans ses arrêts du 10 avril 1984, Von Colson, Kamann et Harz (affaires 14/83, Rec. p. 1891 et 79/83, Rec. p. 1921), la Cour a jugé que l'article 6 de la directive, en ce qui concerne les sanctions d'une éventuelle discrimination ne pose pas à l'égard des États une obligation inconditionnelle et suffisamment précise pouvant être invoquée par un particulier, en revanche, le principe même de l'existence d'une voie de recours est inconditionnel et suffisamment précis, pour être invoqué à l'encontre de toute disposition nationale contraire. Or, il était évident, en l'espèce, que l'article 53, du Sex Discrimination Order, allait à l'encontre de l'article 6 de la directive, sur ce point.

La Cour n'a donc pas eu de difficulté à juger que les États, compte tenu de l'article 6, sont tenus « de prendre des mesures qui soient suffisamment efficaces pour atteindre l'objet de la directive et de faire en sorte que les droits ainsi conférés puissent être effectivement invoqués devant les tribunaux nationaux par les personnes concernées ».

Mais la Cour, alors qu'elle n'y était pas absolument obligée, est allée beaucoup plus loin. Elle a, en effet, affirmé que « le contrôle juridictionnel imposé par cet article est l'expression d'un principe général de droit qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ce principe a également été consacré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales, du 4 novembre 1950. Comme il a été reconnu par la déclaration commune de l'assemblée du Conseil et de la Commission, en date du 5 avril 1977, et par la jurisprudence de la Cour, il convient de tenir compte des principes dont s'inspire cette Convention dans le cadre du droit communautaire. En vertu de l'article 6 de la directive, interprété à la lumière du principe général indiqué, *toute personne a droit à un recours effectif devant une juridiction compétente contre les actes dont elle estime qu'ils portent atteinte à l'égalité de traitement entre hommes et femmes prévue par la directive 76/207*. Il appartient aux États membres d'assurer un contrôle juridictionnel effectif sur le respect des dispositions applicables du droit communautaire et de la législation nationale destinées à mettre en œuvre les droits prévus par la directive ».

Appliquant ce principe au cas de l'espèce, la Cour a jugé qu'« une disposition qui, comme l'article 53, paragraphe 2, du Sex Discrimination Order, confère à la présentation d'un certificat, tel que celui litigieux en l'espèce, un effet de preuve irréfutable que les conditions d'une dérogation au principe de l'égalité de traitement sont remplies, permet à l'autorité compétente de priver le particulier de la possibilité de faire valoir, par voie juridictionnelle les droits reconnus par la directive. Une telle disposition est donc contraire au principe d'un contrôle juridictionnel effectif consacré par l'article 6 de la directive ».

Ces formules appellent quatre remarques qui concernent le fondement, le champ d'application, la substance et les conséquences du principe ainsi posé.

Son *fondement*, tout d'abord, est double. Il réside dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ces traditions sont, en effet, qu'en plus de toutes les possibilités de recours hiérarchique ou de conciliation, existe la possibilité de saisine d'un juge indépendant pour défendre ses droits. Le second fondement réside dans les principes dont s'inspire la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à laquelle la Cour a déjà eu l'occasion de faire appel. Il faut cependant remarquer, de ce point de vue, que jusqu'à présent, la Cour semblait seulement combler les lacunes du droit communautaire en ce qui concerne les principes fondamentaux en se référant à la Convention européenne. Dans l'espèce considérée, au contraire, les garanties de la Convention européenne viennent se surajouter à celles du droit communautaire puisque la directive prévoyait l'existence du recours juridictionnel.

S'agissant de son *champ d'application*, le principe va très loin. Il est, sans aucun doute, applicable vis-à-vis des institutions de la Communauté, en ce sens que leurs actes doivent, en tout cas, être soumis au contrôle juridictionnel. On remarquera ainsi que la Cour a déjà fait applica-



tion de cet aspect du principe, notamment dans son arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen (affaire 294/83, non encore publiée, commentée ci-dessous à propos du recours en annulation), en jugeant « que la Communauté économique européenne est une Communauté de droit en ce que, ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la Charte constitutionnelle de base qu'est le traité. Spécialement, par ses articles 173 et 184, d'une part et par son article 177, d'autre part, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions ». Mais l'affaire Johnston montre que le principe s'applique également aux États. Il signifie alors que toutes les décisions nationales qui portent atteinte, d'une manière ou d'une autre, à une liberté fondamentale ou à un droit conférés par le traité aux ressortissants communautaires, doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel efficace devant les juridictions internes.

En ce qui concerne sa *substance*, le principe signifie que doit exister un recours juridictionnel, mais il ne nous semble pas préjuger ce que doit être le degré de contrôle du juge et l'étendue de ses pouvoirs. Il nous paraît, en particulier, que le point de savoir si le juge doit exercer, pour utiliser les classifications françaises, un contrôle minimum, normal ou maximum (s'agissant du juge administratif), est une question relevant du droit interne et il en va de même de la question de savoir si le juge doit disposer ou non de simples pouvoirs d'annulation ou de pouvoirs de pleine juridiction. Cela étant dit, la rédaction même des textes communautaires peut imposer une solution contraire, dans certains cas particuliers.

Enfin, les *conséquences* du principe apparaissent clairement en l'espèce. Il n'est pas possible de soustraire les motifs de la décision contestée à la discussion devant le juge en certifiant, par exemple, leur validité ou leur exactitude. Cela suppose donc que les autorités nationales apportent, devant le juge, les éléments lui permettant d'apprécier le bien-fondé des raisons qui l'ont conduit à prendre la décision contestée.

On ne peut, bien sûr, s'empêcher de rapprocher cette solution de celle adoptée par le Conseil d'État dans ses arrêts relatifs aux pouvoirs d'instruction du juge administratif et à l'incidence du secret sur l'exercice de ces pouvoirs (Assemblée, 28 mai 1954, Barel, p. 308, conclusions Letourneur ; Assemblée, 11 mars 1955, Coulon, p. 149 ; D. 1955, p. 555, note de Soto et Léauté ; RDP 1955, p. 995, conclusions Grévisse ; 27 mai 1983, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c/ Époux Cajarville, p. 219). L'efficacité du recours juridictionnel, sur laquelle insiste en permanence la Cour, suppose en effet, que le juge ait à sa disposition l'ensemble des éléments lui permettant de former sa conviction.

On notera, pour terminer, que la Cour a déjà eu l'occasion de faire application du principe posé dans l'arrêt Johnston dans un arrêt du 15 octobre 1987, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (UNECTEF) c/ Heylens (affaire 222/86, non encore publiée) où la Cour a jugé que « le libre accès à l'emploi constituant un droit fondamental conféré par le traité individuellement à tout travailleur de la Communauté, l'existence d'une voie de recours de nature juridictionnelle contre toute décision d'une autorité nationale refusant le bénéfice de ce droit, est essentielle pour assurer au particulier la protection effective de son droit ».

Mentionnant expressément l'arrêt Johnston, la Cour a précisé que « l'efficacité du contrôle juridictionnel qui doit pouvoir porter sur la légalité des motifs de la décision attaquée implique, de manière générale, que le juge saisi puisse exiger de l'autorité compétente, la communication de ces motifs ».

Il ne fait pas de doute que, dans les mois à venir, la Cour sera amenée à préciser encore les conséquences du principe de l'existence d'un recours juridictionnel en ce qui concerne tant les questions de délai que les traits essentiels des procédures de recours, et, peut-être même, des pouvoirs du juge.

2. L'application, par la Cour, des principes fondamentaux du droit communautaire

a) Le principe de non-discrimination et la politique agricole commune

Dans une affaire société Eridania et autres, jugée le 22 janvier 1986 (affaire 250/84, non encore publiée), la Cour a eu l'occasion de rappeler et de préciser, sur demande préjudicielle du tribunal de Rome, quelques principes essentiels de la politique agricole commune et, en particulier, des organisations communes de marchés, dans leur rapport avec le principe de non-discrimination. Était en cause, dans cette affaire, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Celle-ci a été instituée par un règlement du Conseil, du 18 décembre 1967 (règlement n° 1009/67, JO 308, p. 1), mais assez profondément remaniée par un règlement du Conseil, du 30 juin 1981 (règlement n° 1785/81, JO L 177, p. 4).

Pour comprendre les données de l'affaire, il est nécessaire d'entrer très brièvement dans les mécanismes mis en place par ce dernier règlement. Celui-ci a réformé le régime des quotas. Il prévoit trois types de quotas, A, B, et C. Le quota A représente la consommation de sucre dans la Communauté et il peut être librement commercialisé dans le Marché commun, son écoulement étant garanti par un prix d'intervention. Le quota B est la quantité de la production de sucre qui dépasse le quota A sans toutefois dépasser un quota maximal qui est égal au quota A affecté d'un certain coefficient. Ce quota B peut également être commercialisé librement dans le Marché commun, mais sans garantie par le prix d'intervention. Il peut, en revanche, être exporté dans des pays tiers avec une aide à l'exportation (restitution). Enfin, le quota C correspond à toute la production qui dépasse le quota maximal (quota A + quota B) ; il ne peut être commercialisé que dans des pays tiers, sans aucune aide à l'exportation.

Le règlement a également prévu la prise en charge intégrale, par les producteurs eux-mêmes, de l'ensemble des frais d'écoulement des excédents résultant de l'excédent de la production sur la consommation communautaire. Pour financer l'écoulement de ces excédents, l'on procède en deux temps : la perte globale est d'abord répartie sur l'ensemble de la production réalisée dans le cadre des quotas A et B au moyen d'une cotisation à la production, plafonnée à 2 % du prix d'intervention. Ensuite, la partie de cette perte qui n'est pas couverte par le produit de la cotisation de 2 % est financée par une cotisation supplémentaire sur la production réalisée au titre du quota B, cotisation plafonnée à 30 % du prix d'intervention. Cependant, ce plafond peut être relevé jusqu'à 37,5 %. Il en résulte donc que la charge totale à la production au titre du quota B peut atteindre 39,5 %. L'ensemble de ce système est prévu par les articles 24 et 28 du règlement de 1981.

Les requérants faisaient valoir que ce système était fondamentalement discriminatoire pour les producteurs italiens. Cette discrimination provenait, selon eux, de ce que le quota A attribué à l'Italie, et soumis à la seule cotisation de 2 %, avait été fixé à un niveau nettement inférieur à la consommation intérieure italienne. Et il est vrai que le rapport entre le quota A et la consommation de l'Italie est de 85 % pour une moyenne communautaire de 101 %. La conséquence en est, d'une part, que pour satisfaire la consommation intérieure, les producteurs italiens sont obligés de faire appel au quota B, surimposé et que, s'ils veulent exporter, ils ne peuvent également le faire que sur le quota B, ce qui leur occasionne des pertes considérables.

C'est dans ces conditions que la société Eridania et quinze autres sociétés ont été amenées à demander, devant le tribunal de Rome, la restitution des cotisations qu'elles avaient versées en invoquant l'illégalité des articles 24 et 28 du règlement de 1981. Les sociétés en question faisaient valoir, tout d'abord une violation de l'article 7 du traité qui interdit les discriminations en raison de la nationalité et également, une violation du principe de non-discrimination tel qu'il est exprimé dans l'article 40, paragraphe 3, du traité en ce qui concerne les organisations communes de marchés. Les sociétés requérantes faisaient également valoir une violation du principe de proportionnalité compte tenu des objectifs assignés à la politique agricole commune par l'article 39.

Pour répondre à cette argumentation qu'elle a, au demeurant rejetée, la Cour a été amenée, d'une part, à préciser la philosophie des quotas et leur rôle dans les organisations communes de marchés et, d'autre part, les règles essentielles de mise en œuvre du régime des quotas. La philosophie qui inspire le régime des quotas, selon la Cour, tient en trois propositions. Elle juge tout d'abord que le régime des quotas, pour la production du sucre est « un élément essentiel de l'organisation commune des marchés dans ce secteur » qui « tend, en présence d'une situation excédentaire à la fois sur le marché communautaire et sur le marché mondial, à contenir la production en la rapprochant le plus possible de la consommation intérieure tout en promouvant la *spécialisation régionale* ». Il en résulte que « le régime des quotas n'a pas pour objectif de favoriser les entreprises les moins rentables, mais d'assurer une certaine maîtrise de la production tout en permettant sa réorientation selon les besoins du marché ». C'est pourquoi « le mécanisme d'intervention et de cofinancement mis en place en vue d'assurer l'écoulement des excédents à prix garantis, répond à l'intérêt de tous les producteurs de sucre de la Communauté ».

Le système a donc un caractère global, dirigiste et une vocation de spécialisation régionale des productions. Les conséquences qui résultent de cette conception du système des quotas sont doubles. En premier lieu, la répartition des quotas peut se faire non à partir de la consommation dans chaque pays, mais à partir de la production effective : « une telle répartition des charges répond, en effet, au principe de la spécialisation régionale, principe à la base même du Marché commun et qui veut que la production puisse s'effectuer dans le lieu économiquement le plus approprié ». La seconde conséquence est que la Cour refuse à établir tout lien entre la production nationale et la consommation nationale. Comme le soulignait l'avocat général M. Verloren van Themaat, « seule la production communautaire totale, dans le cadre du quota A est destinée à couvrir la consommation intérieure totale de sucre dans la Communauté ». Faisant écho à ces con-

clusions, la Cour souligne « l'exigence même que, dans un Marché commun caractérisé par une spécialisation régionale, la production dans les États membres pris individuellement, puisse se développer *indépendamment du niveau de la consommation dans ces États membres* ».

On peut donc dire, en résumé, que si un sort particulier est fait aux producteurs italiens, il n'y a pas là de discrimination, puisqu'il s'agit des conséquences normales d'une organisation commune de marché reposant sur un système de quota et sur le principe de la responsabilité des producteurs dans l'écoulement des excédents.

Compte tenu de ces finalités mêmes, ces conséquences ne peuvent donc, en aucun cas, s'apprécier pays par pays. La Cour a, au demeurant, fort bien rappelé ce principe en répondant au moyen tiré par les requérantes d'une violation du principe de proportionnalité. Elles faisaient en effet valoir, ce qui est exact, que les producteurs italiens ne sont en rien responsables de l'existence d'excédents puisque leur production ne suffit même pas à couvrir la consommation nationale. La Cour répond qu'« une telle conception est incompatible avec le principe même d'un Marché commun dans lequel il n'est pas possible de déterminer les entreprises ou les États membres responsables d'une éventuelle surproduction ».

b) Le principe de non-discrimination entre les hommes et les femmes et l'application de la directive n° 207/76 du 9 février 1976

La Cour a rendu en la matière plusieurs arrêts importants.

— En premier lieu, l'arrêt du 27 février 1986, Joan Roberts (affaire 151/84, non encore publiée), se situe dans la ligne de l'arrêt Burton, du 16 février 1982 (affaire 19/81, Rec. p. 555). Dans ce dernier arrêt, où il s'agissait de l'application d'une procédure de départ volontaire de l'entreprise dans le cadre de sa réorganisation, la Cour a jugé que la fixation d'un âge minimum pour la retraite dans un système de Sécurité sociale, différent en ce qui concerne les hommes et les femmes, ne constitue pas une discrimination interdite par le droit communautaire. Corrélativement, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas non plus de discrimination lorsque l'âge fixé pour le départ volontaire est différent, parce que fonction de l'âge normal auquel on peut bénéficier d'une pension de retraite, dès lors que celui-ci est lui-même différent pour les hommes et pour les femmes.

La question se posait d'une manière un peu différente dans l'affaire Roberts, mais elle a appelé la même solution. L'intéressée avait été licenciée en 1981 de l'établissement dans lequel elle travaillait, à la suite de la fermeture des installations et d'un licenciement collectif. Elle était affiliée au régime de retraite professionnel de l'entreprise dans laquelle elle travaillait, régime qui venait en complément du régime légal de Sécurité sociale. Dans le cadre des accords entre l'employeur et les salariés, il était prévu une retraite obligatoire à l'âge de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes (correspondant à l'âge requis pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite au Royaume-Uni à l'époque).

Pour atténuer les conséquences du licenciement, l'entreprise dans laquelle travaillait Mlle Roberts avait proposé aux employés soit une indemnité, soit une pension anticipée dans le cadre du régime de retraite dont il serait possible de bénéficier dans les cinq ans précédant l'âge normal de la retraite. Le bénéfice de cette pension antici-



pée pouvait donc être obtenu à partir de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes.

Cependant, les employés masculins ayant jugé ce système discriminatoire, l'entreprise l'a modifié en acceptant d'accorder la pension anticipée, pour les hommes comme pour les femmes, à partir de l'âge de 55 ans. Mlle Roberts étant âgée de seulement 53 ans, n'a pas pu bénéficier de ce système et elle a attaqué son employeur devant un Industrial Tribunal en faisant valoir qu'en fixant l'âge de la pension anticipée à 55 ans, l'on favorisait les hommes puisque ceux-ci pouvaient l'obtenir dix ans avant l'âge normal de la retraite (fixé à 65 ans), alors que pour les femmes, le délai n'était que de cinq ans (l'âge de la retraite pour les femmes étant fixé à 60 ans).

C'est dans ces conditions que la Cour de justice a été saisie par la Court of Appeal de la question de savoir s'il était possible de fixer un âge égal pour les hommes et pour les femmes dans le cadre de leur licenciement avec une pension anticipée alors que l'âge légal de la retraite est différent.

Dans son arrêt *Burton*, la Cour avait déjà jugé que, dans le cadre de la directive de 1976, le mot « licenciement » doit être entendu « dans un sens large de manière à y inclure la cessation du lien d'emploi entre le travailleur et son employeur, même dans le cadre d'un régime de départ volontaire ». C'est la même conception qu'a retenue la Cour dans l'arrêt commenté. Elle a estimé que la question qui lui était posée ne concernait pas tant les conditions d'octroi d'une pension de vieillesse ou de retraite normale que la cessation d'une relation d'emploi dans le cadre d'un licenciement collectif motivé par la fermeture d'une partie d'une entreprise.

S'agissant de la question de savoir si le système retenu était ou non discriminatoire, la Cour a commencé par rappeler que si la directive de 1976 fait une exception au principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne les régimes de Sécurité sociale, dans son article premier, paragraphe 2, cette exception doit être entendue strictement et « n'est applicable qu'à la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences en découlant pour d'autres prestations de Sécurité sociale ».

Mais au fond, elle a jugé « que l'octroi d'une pension aux licenciés de même âge, ne correspond qu'à la mesure collective prise indépendamment du sexe des licenciés pour garantir à tous les licenciés les mêmes droits ». Il en résulte donc qu'un système tel que celui de l'espèce, prévoyant un âge déterminé pour le licenciement tant d'employés masculins que féminins avec l'octroi d'une pension de retraite anticipée n'a pas de caractère discriminatoire.

— Beaucoup plus difficile était la question posée dans l'affaire *Marshall*, jugée également le 26 février 1986 (affaire 152/84, non encore publiée). Nous retrouverons, au demeurant, cet arrêt un peu plus loin puisqu'il a tranché la question fondamentale de l'effet « horizontal » des directives.

Mlle Marshall travaillait depuis 1966 à la Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching) et elle exerçait, depuis 1974, les fonctions de diététicienne principale. Le 31 mars 1980, soit quelques années après avoir atteint l'âge de 62 ans, elle a été licenciée, bien qu'elle ait manifesté sa volonté de travailler encore quelques années, jusqu'à 65 ans.

Le licenciement de l'intéressée était intervenu en application d'une politique générale de l'institution employeuse

en vertu de laquelle « l'âge normal de mise à la retraite est l'âge auquel les pensions de Sécurité sociale sont dues ». Il s'agissait là d'une condition tacite du contrat de travail. Or, l'âge de la retraite, pour les femmes, était, en vertu des dispositions applicables à l'époque, de 60 ans. Mlle Marshall pouvait donc être considérée comme ayant bénéficié d'une prolongation de deux ans. Elle a saisi un Industrial Tribunal pour obtenir la réparation du préjudice financier subi et correspondant à la différence entre sa pension de retraite et le salaire qu'elle percevait auparavant en travaillant.

C'est dans ces conditions que la Court of Appeal a été amenée à poser à la Cour de justice la question de savoir si le licenciement de l'intéressée, après qu'elle eut dépassé l'âge de 60 ans, en application de la politique générale de l'institution employeuse, selon laquelle l'âge normal de cessation du travail correspondait à l'âge normal de la retraite, constituait ou non une discrimination interdite par la directive relative à l'égalité de traitement du 9 février 1976. On rappelle que la directive prévoit notamment, dans son article 2, paragraphe 1, que « le principe d'égalité de traitement... implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement soit indirectement par référence, notamment, à l'âge matrimonial ou familial » et que, aux termes de l'article 5, paragraphe 1, « l'application du principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail, y compris les conditions de licenciement, implique que soient assurées aux hommes et aux femmes les mêmes conditions, sans discrimination fondée sur le sexe ».

L'âge de la retraite étant, au Royaume-Uni, de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes, était-il possible de licencier l'intéressée pour le seul motif qu'elle avait atteint cet âge ? La Cour a commencé par rappeler, dans la ligne de l'arrêt *Burton* (précité), que l'affaire devait être examinée sous l'angle de la notion de licenciement. Elle a estimé, en effet, qu'une limite d'âge pour les départs obligatoires des travailleurs dans le cadre d'une politique générale de mise à la retraite menée par un employeur, même si ce départ entraîne l'octroi d'une pension de retraite, relève de la notion de licenciement, au sens de la directive de 1976. La Cour a ensuite rappelé, également dans la ligne de l'arrêt *Burton*, que si la directive de 1976 prévoit une exception à son champ d'application en ce qui concerne le domaine de la Sécurité sociale, cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et ne s'applique qu'à la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi de pensions de vieillesse et de retraite ainsi que pour les conséquences qui peuvent en découler pour d'autres prestations de Sécurité sociale. Elle ne peut donc concerner un licenciement du type de celui qui a frappé Mlle Marshall.

Sur le fond, la Cour a jugé discriminatoire une politique telle que celle menée par la Southampton and South West Hampshire Area Health Authority. Comme le faisait remarquer l'avocat général Sir Gordon Slynn, « le caractère non discriminatoire dans certains cas de l'accès à des âges différents aux avantages prévus dans le cadre de la Sécurité sociale, ne signifie pas... que les différences entre les âges de mise à la retraite qui empêchent une femme de travailler aussi longtemps qu'un homme ne sont pas discriminatoires ».

Autrement dit, le fait de réunir les conditions permettant de prétendre à une pension de retraite n'est pas un critère valable du licenciement dès lors que cet âge est différent pour les hommes et pour les femmes. Cela revient, par l'adoption d'un critère inapproprié, à empêcher les femmes de travailler aussi longtemps que les hommes.

— Enfin, dans son arrêt *Marguerite Johnston*, du 15 mai 1986, (affaire 222/84, précitée), la Cour a été amenée à préciser les conditions d'application de la directive du 9 février 1976, dans ses rapports avec les notions de sécurité publique et d'ordre public. On a déjà expliqué dans quelles conditions l'Industrial Tribunal of Northern Ireland avait été amené à poser à la Cour de justice différentes questions sur l'interprétation de la directive du 9 février 1976.

Mme Johnston faisait partie des Royal Ulster Constabulary Reserve et son contrat n'a pas été renouvelé pour le motif, d'une part, que désormais les policiers seraient armés et qu'avait été prise la décision de n'armer que les hommes et que, d'autre part, il y avait suffisamment de femmes pour exercer des tâches qui ne nécessitaient pas d'être armé, c'est-à-dire les tâches de contact avec la population et à caractère social. Seuls les paragraphes 2 et 3 de la directive du 9 février 1976 pouvaient servir de fondement aux décisions prises par l'administration britannique. Le paragraphe 2 prévoit que peuvent être exclues du champ d'application de la directive, les activités professionnelles et, éventuellement, les formations y conduisant pour lesquelles « en raison de leur nature ou des conditions de leur exercice, le sexe constitue une condition déterminante ». Le paragraphe 3, prévoit quant à lui, que la directive ne fait pas obstacle « aux dispositions relatives à la protection de la femme notamment en ce qui concerne la grossesse et la maternité ».

Mais, le gouvernement du Royaume-Uni faisait valoir, en premier lieu, que le principe de l'égalité de traitement mis en œuvre par la directive pouvait recevoir des dérogations lorsqu'était en cause la sécurité publique. Il se fondait sur les clauses de sauvegarde prévues dans le traité, notamment aux articles 36, 48, 56, 66, 223, et 224.

La Cour a constaté que ces différents textes concernaient des hypothèses tout à fait exceptionnelles et très délimitées, que, dans ces conditions, ils ne se prêtaient en aucun cas à une interprétation extensive et ne permettaient pas « d'en déduire une réserve générale inhérente au traité, pour toute mesure prise au titre de la sécurité publique ». Et il faut reconnaître qu'admettre un principe de dérogation aussi large pour des motifs de sécurité ou d'ordre public aux règles essentielles découlant du traité, aurait ouvert dans celui-ci une brèche considérable dans laquelle n'auraient pas manqué de s'engouffrer les États.

En tout cas, il est certain que les textes mêmes ne permettaient pas de retenir une telle solution.

S'agissant du problème d'interprétation des dispositions de la directive, la Cour a répondu sur les deux terrains correspondant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2. S'agissant de la notion d'activités pour lesquelles « en raison de leur nature ou des conditions de leur exercice », le sexe constitue une condition déterminante, la Cour a commencé par remarquer que les règles nationales applicables ne faisaient aucune distinction entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la profession de policier. Dans ces conditions, elle a estimé que la question de la « nature » des activités n'était pas en cause. Elle s'est donc attachée à raisonner sur la question des conditions spécifiques d'exercice de la profession, seules de nature à permettre une dérogation aux dispositions de la directive.

L'administration britannique faisait valoir, de ce point de vue, que les femmes, si elles étaient armées auraient pu devenir plus fréquemment des cibles d'attentats, que leurs armes auraient pu tomber dans les mains des terro-

ristes, que le public aurait mal perçu le port d'armes par les femmes et que celles-ci, de ce fait, auraient été moins efficaces dans les activités de police dans le domaine social ou pour le contact avec les familles et les enfants, activités pour lesquelles leurs services sont particulièrement appréciés.

La Cour a commencé par rappeler que le paragraphe 2, de l'article 2, de la directive, constituant une dérogation à un droit individuel, est d'interprétation stricte. Il s'agit là d'une jurisprudence classique. Mais elle a ajouté que « les conditions de l'exercice de l'activité professionnelle des membres d'une police armée sont déterminées par l'environnement dans lequel ces activités sont exercées... Dans ces circonstances, les conditions d'exercice de certaines activités de police peuvent être telles que le sexe constitue une condition déterminante pour leur exercice ».

C'est donc une position très pragmatique et réaliste qu'adopte la Cour de justice en admettant que, compte tenu de ces conditions concrètes d'exercice, la mission de police puisse impliquer un traitement différent de ses personnels féminins et masculins. Mais la Cour a ajouté que, dans l'appréciation de la nécessité de la différenciation entre hommes et femmes, il est nécessaire de respecter le principe de proportionnalité « qui fait partie des principes généraux du droit qui sont à la base de l'ordre juridique communautaire ».

Et elle a donné une indication sur la manière d'appliquer ce principe en précisant qu'il appartient à l'administration de rechercher si les refus de renouvellement de contrats ne pouvaient pas être remplacés par l'affectation des femmes à des tâches qui peuvent, sans risque pour les buts poursuivis, être effectués sans arme.

Quant à l'appréciation des nécessités du service public, elle doit être faite par les juridictions internes.

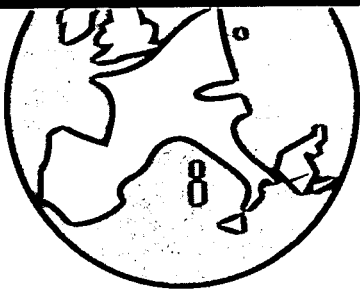
En ce qui concerne l'application du paragraphe 3, de l'article 2, c'est-à-dire, la nécessité de la « protection de la femme », la Cour a, en revanche, une position très stricte. Elle considère que la mention expresse dans le texte de la grossesse et de la maternité implique que cette disposition tend à assurer « la protection de la condition biologique de la femme et, d'autre part, des rapports particuliers entre la femme et son enfant ». Il en résulte une conséquence tout à fait essentielle, c'est que, pour la Cour, les exigences de l'opinion publique en ce qui concerne la sécurité de la femme et cette idée très généralement répandue selon laquelle les femmes doivent être plus protégées que les hommes, ne permettent en aucun cas, de fonder des discriminations.

C'est ce que la Cour exprime en disant que l'exclusion d'une activité professionnelle « en raison d'un risque général, et non spécifique aux femmes, pour des raisons de protection de la sécurité publique », n'entre pas dans le cadre des différences de traitement autorisées par l'article 2, paragraphe 3, de la directive, dans un souci de protection de la femme.

L'arrêt Johnston permet ainsi de tenir compte des réalités tout en évitant des discriminations sur le fondement de motifs trop généraux ou, tout simplement, d'idées reçues.

c) Deux arrêts apportent encore quelques précisions sur l'application du principe de proportionnalité

Tous deux concernent les problèmes de caution.



— Par un premier arrêt du 27 novembre 1986, *Firme A. Maas* (affaire 21/85, non encore publiée), la Cour a eu à statuer sur la validité des dispositions du règlement de la Commission n° 1974/80, du 22 juillet 1980, portant modalités générales d'application pour l'exécution de certaines actions d'aides alimentaires sous forme de céréales et de riz. La question préjudicielle lui était posée par le Tribunal administratif de Frankfurt-am-Main, qui avait à statuer sur le litige opposant une société de transport à l'organisme d'intervention allemand, le BALM. La société Maas s'était rendue adjudicataire d'un transport de 5 000 tonnes de froment à destination de l'Éthiopie. Elle avait versé une caution garantissant le respect de ses obligations et la restitution de cette caution lui avait été refusée, bien que le transport ait été exécuté dans les délais prévus, au double motif que, d'une part, le délai d'embarquement de la marchandise prévu au règlement n'avait pas été respecté et que, d'autre part, le transport avait été effectué sur des bateaux âgés de plus de quinze ans.

L'entreprise soutenait devant le Tribunal administratif que la perte totale de la caution, pour l'inexécution de ces deux obligations, alors que le transport avait finalement été effectué dans les délais, était contraire au principe de proportionnalité.

La Cour a rappelé, tout d'abord, qu'il fallait, conformément à une jurisprudence constante (20 février 1979, *Buitoni*, affaire 122/78, Rec. p. 677 ; 21 juin 1979, *Atalanta*, affaire 240/78, Rec. p. 2137 ; 23 février 1983, *Fromançais*, affaire 66/82, Re. p. 395 ; 24 septembre 1985, *Man Sugar*, affaire 181/84, Rec. p. 2889 ; voir chronique de jurisprudence de juin 1985-décembre 1985, *RMC*, mars 1986, p. 140), rechercher « si les obligations en cause... doivent être considérées comme des obligations principales, dont le respect est d'importance fondamentale pour le bon fonctionnement d'un système communautaire, et dont la violation peut être sanctionnée par la perte totale de la caution, sans que cela entraîne une violation du principe de proportionnalité, ou bien des obligations secondaires dont la violation ne devrait pas être sanctionnée avec la même rigueur que le non-respect d'une obligation principale ».

S'agissant de l'obligation d'embarquer les marchandises dans un certain délai, la Cour a considéré qu'il s'agissait là d'une obligation principale puisque son respect conditionne l'efficacité de l'aide alimentaire. Elle a cependant estimé qu'en matière de transport maritime, un retard de quelques jours, comme c'était le cas en l'espèce, ne peut constituer une violation de cette obligation.

S'agissant de l'obligation d'assurer le transport sur des navires âgés de moins de quinze ans, la Cour s'est livrée à une analyse de la substance de cette condition, compte tenu des conditions générales d'assurance pratiquées par les assureurs établis dans les États membres. L'idée était, en effet, de vérifier si l'utilisation de bateaux âgés de plus de quinze ans constitue un risque véritable pour le transport. Elle a remarqué que, s'agissant des bateaux de ligne de plus de quinze ans, les assureurs font les mêmes conditions que pour les bateaux âgés de moins de quinze ans, compte tenu du fait qu'ils sont soumis à un entretien plus régulier. En revanche, pour les autres bateaux, les assureurs exigent des primes à convenir cas par cas. C'est la preuve qu'il existe alors un risque supérieur.

La Cour en a déduit que « au cas où la juridiction nationale établirait qu'en l'espèce, le transport a été effectué par un navire ne répondant pas aux conditions auxquelles

les les assureurs subordonnent l'assimilation des navires âgés de plus de quinze ans à ceux de construction plus récente, il y aurait lieu de reconnaître que l'adjudicataire a violé une obligation qui lui était imposée par les règlements régissant l'adjudication ».

On voit que la Cour nuance déjà la portée du règlement en parlant d'assimilation possible des navires de plus de quinze ans à ceux de construction plus récente. Mais la Cour a tenu à ajouter que la gravité de la violation de l'obligation résultant du règlement, doit être appréciée par rapport à l'ensemble de la réglementation. Or, elle a constaté, d'une part, que l'adjudicataire avait donné à l'administration communautaire tous les renseignements notamment sur les caractéristiques du navire qu'il projetait d'utiliser, et que, d'autre part, l'obligation de charger les marchandises sur des bateaux âgés de moins de quinze ans, ne figurait plus dans la nouvelle version des règlements relatifs à l'aide alimentaire.

Elle en a donc déduit que la condition d'âge des navires ne revêtait pas, dans l'appréciation de la Commission, une importance absolument fondamentale et que donc, la perte totale de la caution pour l'utilisation d'un navire de plus de quinze ans, devait être considérée, en tout état de cause, comme une sanction disproportionnée.

La Cour fait donc preuve de beaucoup de rigueur dans son examen des circonstances de chaque espèce mais aussi d'un certain pragmatisme.

— Par un autre arrêt du 7 avril 1987, *Firma Karl Heinz Neumann*, la Cour a apporté une petite précision par rapport à l'arrêt rendu entre les mêmes parties, le 14 novembre 1985 (affaire 299/84, Rec. p. 3663 — voir chronique de jurisprudence, juin 1985-décembre 1985, *RMC* mars 1986, p. 141).

On se souvient que la société en cause avait acheté à l'organisme d'intervention allemand, le BALM, de la viande bovine à un prix fixé forfaitairement à l'avance en ECU. Or, la modification du taux vert du mark avait conduit à une baisse du prix de la tonne de viande en monnaie nationale, baisse de prix dont avaient pu bénéficier les concurrents de la société qui avaient formulé leurs demandes d'achat ultérieurement.

Dans la première affaire qui était venue devant la Cour, la société Neumann avait demandé à celle-ci de reconnaître « l'iniquité objective » de cette situation, qui avait entraîné pour elle la perte de la caution compte tenu du fait qu'elle n'avait ni retiré ni payé la viande achetée.

Dans l'affaire jugée le 7 avril 1987, apparaissait un élément nouveau, c'est que l'entreprise avait obtenu du BALM de nouveaux contrats en remplacement des anciens contrats, lesquels avaient été entièrement exécutés. La question était donc posée de savoir si l'existence de ces nouveaux contrats, remplaçant les anciens plus défavorables pour l'entreprise, modifiait quoi que ce soit en ce qui concerne la perte de la caution. La Cour ne l'a pas pensé et elle a jugé que « lorsque, en raison de la modification du taux vert, intervenu après la constitution de la caution, l'acheteur trouve un avantage à ne pas exécuter le contrat selon les conditions acceptées par lui, la perte de la caution ne constitue pas une conséquence disproportionnée et cela, d'autant moins, lorsque, en collaboration avec l'organisme d'intervention, cet acheteur a obtenu un nouveau contrat portant sur la même quantité de produits mais au prix plus favorable résultant de la modification du taux vert ».

d) Par un arrêt du 23 octobre 1986, *Schwiering c/ Cour des comptes* (affaire 321/85, non encore publiée), la Cour a été amenée à apporter quelques précisions sur un principe important du droit de la fonction publique communautaire : le principe de sollicitude

La Cour avait déjà eu l'occasion de faire application de cette notion issue de la notion de droit allemand de la « Fürsorgepflicht », dans des arrêts *Kuhner c/ Commission*, du 28 mai 1980 (affaires jointes 33 et 75/79, Rec. p. 1677), et *Plug c/ Commission* du 9 décembre 1982 (affaire 191/81, Rec. p. 4229).

M. Schwiering s'était présenté à un concours interne de la Cour des comptes. Le jury avait décidé de ne pas l'admettre à concourir au motif que son acte de candidature ne comportait pas les originaux ou des copies certifiées conformes des pièces concernant les études accomplies et son expérience professionnelle. Il faut remarquer immédiatement que l'avis de concours ne prévoyait pas l'exigence de produire des pièces originales ou des copies certifiées conformes. Au demeurant, la division du personnel de la Cour des comptes avait appelé l'attention du président du jury sur la nécessité de mettre les candidats à même de produire les pièces en question si le jury l'estimait absolument nécessaire. Malgré cette prise de position, le jury devait rejeter une réclamation de M. Schwiering et confirmer sa décision de ne pas l'admettre à concourir.

Autrement dit, l'intéressé voyait rejetée son admission à concourir pour le motif que son dossier ne comportait pas les pièces exigées sans même qu'on lui ait demandé de le régulariser.

C'est dans ces conditions que M. Schwiering a saisi la Cour d'une demande d'annulation de la décision refusant de l'admettre à concourir.

La Cour a commencé par rappeler sa jurisprudence constante aux termes de laquelle il n'appartient pas à l'institution concernée d'annuler ou de modifier une décision prise par un jury (par exemple, 14 juin 1972, *Marcato c/ Commission*, affaire 44/71, Rec. p. 427 ; 14 juillet 1983, *Detti c/ Cour de justice*, affaire 144/82, Rec. p. 2346). Cependant, l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue de prendre des décisions légales et, par conséquent, elle ne peut se trouver liée par des décisions de jury dont l'illégalité serait susceptible d'entacher ses propres décisions. C'est la raison pour laquelle, lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination constate qu'un jury a pris des décisions illégales, et que les opérations du concours se trouvent, de ce fait, viciées, elle doit constater cette situation par décision motivée, se refuser à nommer aucun des candidats déclarés admis et désigner, éventuellement, pour un nouveau concours, un nouveau jury.

Dans le cas où une telle décision n'a pas été prise par l'institution compétente, il appartient à la Cour de justice de se prononcer si elle est saisie d'un recours en annulation.

C'est le motif d'annulation admis par la Cour de justice qui doit retenir l'attention. En effet, celle-ci s'est fondée sur le devoir de sollicitude qui « tout en n'étant pas mentionné dans le statut des fonctionnaires », s'impose à la fois à l'administration et à un jury de concours. Ce devoir, selon la Cour, « reflète l'équilibre des droits et obligations réciproques que le statut a créés dans les relations entre les autorités publiques et les agents du service public. Ce devoir, ainsi que le principe de bonne administration, impli-

quent notamment que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire, l'autorité prenne en considération l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné ».

C'est en application de ce principe que la Cour a jugé que, lorsqu'un avis de concours exige la fourniture de pièces justificatives et que le jury estime que ces pièces ne peuvent être que des originaux ou des copies certifiées conformes, il lui appartient de demander aux candidats qui n'ont pas fourni de telles pièces, de régulariser leur dossier et toute décision d'admission à concourir prise sans que le candidat ait été mis à même de régulariser son dossier est illégale.

Il s'agit là d'une position de bon sens qui a permis à la Cour de réaffirmer l'existence de ce principe qui peut trouver à s'appliquer dans à peu près tous les domaines du droit de la fonction publique.

D'autre part, le jury ne peut refuser la production de pièces nouvelles quand il a demandé des documents ou des renseignements complémentaires sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 2, de l'annexe III au statut (4 février 1987, *Maurissen c/ Cour des comptes*, affaire 417/85, non encore publiée).

B — DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT NATIONAL

Deux décisions essentielles ont été rendues en matière d'application des directives, l'une par la Cour de justice des Communautés européennes, l'autre par la Cour constitutionnelle allemande.

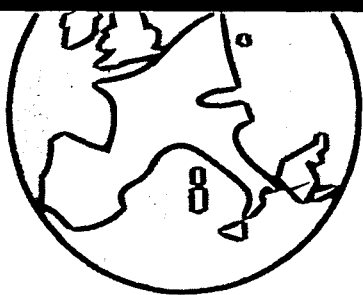
1. Par son arrêt Marshall, du 26 février 1986, (affaire 152/84, précitée), et qui a fait l'objet de commentaires sous la rubrique précédente à propos de l'application du principe de non-discrimination entre les sexes, la Cour de justice des Communautés européennes s'est, pour la première fois, clairement prononcée sur l'effet « horizontal » des directives

On se souvient que Mlle Marshall travaillait depuis plusieurs années en qualité de diététicienne principale à la Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, lorsqu'en mars 1980, elle a fait l'objet d'un licenciement quelques semaines après avoir atteint l'âge de 62 ans.

Ce licenciement avait été prononcé dans le cadre de la politique générale du personnel de l'Authority, qui était de mettre fin aux fonctions des agents à partir du moment où ceux-ci avaient atteint l'âge normal de mise à la retraite, c'est-à-dire, l'âge à partir duquel les pensions de Sécurité sociale de retraite sont dues.

Autrement dit, l'administration estimait que, dès lors qu'un agent pouvait bénéficier d'une pension de retraite, selon le régime légal de Sécurité sociale, il y avait lieu de mettre fin à ses fonctions. Mlle Marshall, qui comptait bien travailler plus longtemps, a contesté son licenciement devant un Industrial Tribunal, en faisant valoir, d'une part, qu'il était contraire aux dispositions de la loi sur la discrimination des sexes, le Sex Discrimination Act de 1975 et qu'il violait également la directive du 9 février 1976.

Comme on le sait, la Cour de justice a considéré qu'il y avait effectivement une discrimination incompatible avec la directive. Mais la question était, bien sûr, posée par la



juridiction nationale de renvoi, la Court of Appeal, des éventuels effets directs de cette directive en droit interne.

Mlle Marshall, comme la Commission, faisait valoir, se prévalant de toute la jurisprudence de la Cour de justice issue des célèbres arrêts, *Franz Grad*, du 6 octobre 1970 (Rec. p. 825, conclusions Roemer, Grands Arrêts n° 10, p. 41) et société *Sace*, du 17 décembre 1970 (Rec. p. 1213, conclusions Roemer, Grands Arrêts n° 11, p. 47), que les dispositions de la directive du 9 février 1976 étaient inconditionnelles et suffisamment précises et avaient donc forcément un effet direct en droit interne.

Mais c'est sur un autre terrain que se plaçaient le gouvernement du Royaume-Uni et l'Authority pour écarter l'application de la directive de 1976 dans le litige. Ils soutenaient, en effet, qu'une directive ne peut jamais imposer directement d'obligations à des particuliers et qu'elle ne peut avoir un effet direct qu'à l'égard d'un État membre et qu'en tant que cet État membre se présente comme une autorité publique et non pas comme, par exemple, un simple employeur. Or, en l'espèce, l'Authority ne se serait pas distinguée d'un simple employeur privé.

Il faut bien reconnaître que, de ce point de vue, tous les arrêts rendus par la Cour de justice en matière d'application des directives avaient statué en termes généraux et abstraits sans jamais exclure expressément qu'une directive puisse s'appliquer entre particuliers. Mais, précisément, jusqu'à présent, la Cour n'avait eu à se prononcer que sur des litiges entre des États membres et des particuliers et la question restait donc ouverte de savoir si l'on pouvait réclamer l'application d'une directive dans un litige entre particuliers.

A cette question, la Cour de justice, dans l'arrêt Marshall répond avec fermeté par la négative : « Quant à l'argument selon lequel une directive ne peut pas être invoquée à l'encontre d'un particulier, il convient de souligner que, selon l'article 189 du traité, le caractère contraignant d'une directive sur lequel est fondée la possibilité d'invoquer celle-ci devant une juridiction nationale, n'existe qu'à l'égard de « tout État membre destinataire ». Il s'ensuit qu'une directive ne peut pas, par elle-même, créer d'obligations dans le chef d'un particulier et qu'une disposition d'une directive ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à l'encontre d'une telle personne ».

Les choses sont désormais claires : seul l'État peut se voir opposer par un adversaire dans un litige, ou d'ailleurs en dehors de tout litige, les dispositions inconditionnelles et précises d'une directive inexécutée ou mal exécutée.

A ce principe, la Cour apporte immédiatement une précision. « Vis-à-vis de l'État, la directive peut être opposée, quelle que soit la qualité en laquelle agit ce dernier, employeur ou autorité publique. Dans l'un et l'autre cas, il convient, en effet, d'éviter que l'État puisse tirer avantage de sa méconnaissance du droit communautaire ».

L'on en revient ainsi au véritable et unique fondement de l'*invocabilité* en droit interne des directives. C'est la carence de l'État, l'inexécution, par l'État, de ses obligations aux termes des traités. Comme le disait déjà l'avocat général Warner, dans ses conclusions dans l'affaire *Enka*, (23 novembre 1977, affaire 38/77, Rec. p. 2203), il convient d'éviter que l'État puisse « se prévaloir de sa propre faute ». C'est ce qu'avait très bien perçu dès 1980, le juge Pescatore : « Les directives peuvent être invoquées en justice par des particuliers parce qu'elles sont obligatoires pour les États membres et en tant que reflet de cette obligation... Les directives... ne peuvent être invoquées

judiciairement qu'à l'égard de celui qu'elles concernent, à savoir l'État, en tant que corollaire de l'obligation qu'elles lui imposent » (« L'effet des directives communautaires : une tentative de démythification », *Dalloz* 1980, chronique p. 171).

Cela dit, si l'arrêt Marshall clôt un débat, il en ouvre cependant un autre qui est de savoir, puisque seul l'État peut se voir opposer les dispositions d'une directive, quelles sont les limites de celui-ci ? La Cour tranche une partie de la question en disant que les directives peuvent être opposées à l'État, quelle que soit la qualité en laquelle il se présente, autorité publique ou employeur. L'idée est donc que l'on peut faire valoir une directive à l'encontre de l'État en tant que personne morale, à l'encontre de l'État organe, sans qu'il y ait à distinguer à quel titre ou dans le cadre de quel régime juridique il agit. Ainsi, pour les États qui connaissent la distinction entre le droit public et le droit privé, il n'y a pas à faire de différence suivant que l'État agit dans le cadre du droit public en tant qu'autorité publique ou bien, dans le cadre du droit privé, par exemple, en ce qui concerne ses services publics industriels et commerciaux.

Mais qu'en est-il des démembrements de l'État ou des organismes publics ou privés qui lui sont, de plus ou moins près, rattachés ?

De ce point de vue, l'arrêt commenté n'apporte pas beaucoup d'éléments. Ce n'était, au demeurant, pas nécessaire, puisque l'Authority était, à l'évidence, un service de l'État comme d'ailleurs l'avait remarqué la Court of Appeal dans sa question préjudicielle.

En réalité, il nous paraît qu'il y a deux cas de figure qui posent des problèmes différents. Il nous semble tout d'abord qu'il faut prendre la notion d'« État » dans un sens très global et, comme comprenant tous ses véritables démembrements, comme par exemple, les établissements publics ou les collectivités territoriales. Cela nous semble aller dans le sens de la jurisprudence de la Cour, par exemple, celle en matière de manquement qui ne fait aucune différence selon que le manquement est le fait de l'État ou d'une collectivité territoriale (5 mai 1970, Commission c/ Belgique, Rec. p. 237, conclusions Gand ; 18 novembre 1970, Commission c/ Italie, Rec. p. 961, conclusions Roemer ; 10 mars 1987, Commission c/ Italie, affaire 199/85, non encore publiée).

On ne peut, en effet, admettre que, de quelque manière que ce soit, pour l'application du droit communautaire, l'État fasse « écran » entre les institutions de la Communauté et les différentes autorités publiques internes.

Une directive doit donc pouvoir être invoquée dans un litige entre un établissement public ou une collectivité territoriale et un particulier.

Bien plus difficile, en revanche, est la question de savoir s'il faut retenir la même solution en ce qui concerne tous les organismes de forme privée qui constituent pourtant de véritables relais de l'État dans ses différents domaines d'action. Telle est, par exemple — et la question ne manquera pas de se poser prochainement — la situation des entreprises publiques. Les entreprises publiques sont-elles suffisamment liées à l'État pour que les directives puissent être également invoquées à leur encontre, comme elles peuvent l'être vis-à-vis de l'État lui-même ? L'on peut, pour répondre à cette question, faire valoir des arguments en sens contraire. L'on peut soutenir, d'un côté, en se situant dans une perspective fonctionnaliste, que les entreprises publiques sont suffisamment liées à l'État et sou-

mises à son contrôle pour que les directives puissent leur être opposées. Cela a, au demeurant, l'indéniable avantage d'éviter que l'État ne puisse échapper à l'application des directives en se déchargeant de certaines actions sur des organismes de forme privée. Ainsi, l'ensemble des institutions liées à l'État et soumises à son contrôle seraient logées à la même enseigne que lui-même. D'un autre côté, l'on peut se demander s'il ne serait pas inopportun de soumettre à des régimes juridiques profondément différents, des activités tout à fait similaires. En vertu de quoi admettrait-on, par exemple, que les salariés de Renault puissent opposer certaines dispositions de directives à leur employeur, alors que ceux de Peugeot ne le pourraient pas ?

Voilà une question fort difficile et dont les implications sont fondamentales. Quelle que soit la réponse donnée, l'arrêt qui tranchera cette question pourra assurément être qualifié de « grand arrêt ».

2. Par une importante décision du 8 avril 1987, la Cour constitutionnelle allemande a infirmé l'arrêt du Bundesfinanzhof du 25 avril 1985, rendu à la suite de l'arrêt de la Cour de justice du 22 février 1984, dans l'affaire Kloppenburg, refusant de reconnaître que les directives pouvaient être invoquées directement par les particuliers à l'encontre de l'État (voir Chronique de juin-décembre 1985, *RMC*, 1986, p. 149).

Elle a estimé que le Bundesfinanzhof avait violé l'article 101 de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne, selon lequel personne ne doit être privé de son « juge légal » en décidant de ne pas saisir à nouveau la Cour de justice des Communautés européennes, dès lors qu'il était d'un avis contraire à celle-ci en ce qui concerne les effets des directives.

Pour arriver à cette conclusion, la Cour constitutionnelle part de la même idée que le Bundesfinanzhof, à savoir que l'évolution de la Communauté européenne et, en particulier, la jurisprudence de la Cour de justice, doit rester dans les limites du transfert de souveraineté tel qu'accepté par la République fédérale d'Allemagne et exprimé dans la loi de ratification des traités de Rome.

Du point de vue de la Cour de justice, est affirmé le principe selon lequel « la compétence transférée à la Cour de justice au titre de l'article 177 du traité CEE n'est pas illimitée. Les limites auxquelles elle est soumise, au titre de la loi fondamentale relèvent, en définitive, de la compétence du Bundesverfassungsgericht ». Mais, s'agissant spécialement de la jurisprudence de la Cour en matière de directives, la Cour constitutionnelle estime que celle-ci ne va pas au-delà de l'évolution telle qu'elle pouvait être raisonnablement prévue au moment de la ratification, par la République fédérale, du traité de Rome.

Après avoir minutieusement analysé l'évolution de la jurisprudence relative aux directives et remarqué que celle-ci trouvait un large accord dans la doctrine, tant de langue allemande qu'étrangère, la Cour relève, d'une part, qu'il n'est pas « insoutenable » de dire que si l'article 189 prévoit que le règlement est directement applicable, cela ne suffit pas pour exclure un effet direct éventuel d'autres actes et, d'autre part, que « du point de vue de la méthode, il n'est pas dépourvu de fondement qu'en considération de l'objectif du traité, qui vise à offrir au justiciable une protection juridique aussi étendue que possible et à intensifier l'obligation incontestable des États membres de se conformer aux directives, la Cour aboutisse à la conclusion que, dans certains cas bien déterminés,

le justiciable peut invoquer la directive dans un litige à l'encontre de l'État membre et que l'État membre en question ne peut lui opposer le défaut de mise en œuvre de celle-ci ».

Prenant alors la mesure exacte de la jurisprudence de la Cour de justice relative aux directives, la Cour constitutionnelle dit que celle-ci n'a pas pour objet « d'étendre la compétence à légiférer de la Communauté, mais de sanctionner de façon efficace l'obligation de l'État membre au titre de la directive ». Certes, dit la Cour, la Cour de justice apporte ainsi une contribution à l'évolution du droit. Mais elle reste ainsi dans le cadre du programme d'intégration délimité par la loi de ratification du traité CEE, car elle ne remet pas en cause la « *structure générale* » des formes d'action administrative des institutions communautaires prévues par les traités. Autrement dit, la Cour constitutionnelle considère que la Cour de justice n'a fait que recourir à des méthodes de développement et d'interprétation du droit qui sont communes aux différents États membres de la Communauté. La jurisprudence de la Cour n'aboutissant pas, comme on pouvait le craindre un moment, à une modification substantielle des modalités d'exercice du pouvoir de décision des institutions communautaires, elle ne va pas au-delà de ce qui est admissible au regard de la loi de ratification et, par conséquent, de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne.

Dans ces conditions, le Bundesfinanzhof n'était pas fondé à refuser d'appliquer la décision préjudicielle de la Cour.

La décision de la Cour constitutionnelle fédérale, à partir de prémisses pourtant assez contestables, apporte finalement une consécration solide et sans équivoque à la jurisprudence de la Cour relative aux directives.

C — DROIT COMMUNAUTAIRE INSTITUTIONNEL

Le 3 juillet 1986, la Cour de justice a rendu un arrêt essentiel en matière de droit institutionnel communautaire en prononçant, sur recours du Conseil des Communautés européennes, l'annulation de l'acte du président du Parlement européen constatant que le budget de 1986 avait été définitivement arrêté (affaire 34/86, non encore publiée).

A plusieurs reprises déjà, la Cour de justice avait été saisie de recours en matière budgétaire. Cela avait été le cas pour le budget supplémentaire n° 2, de 1980, pour le budget supplémentaire de 1981 et pour le budget de 1982. Des compromis politiques étaient intervenus, qui avaient permis d'éviter que les procédures aillent jusqu'au bout. Cependant, le conflit avait pris un tour aigu en 1986 et les questions étaient à ce point importantes que les protagonistes en sont venus, selon l'expression de l'avocat général Mancini, à « toquer à la porte du prétoire ».

1. La Cour a eu l'occasion tout d'abord, de trancher différentes questions de recevabilité qui, pour être importantes, ne semblaient pas présenter en réalité de grandes difficultés

En premier lieu, la Cour a confirmé la possibilité d'intenter un recours en annulation contre les décisions prises par le Parlement bien que, comme on le sait, l'article 173 du traité ne prévoit pas que les actes du Parlement européen puissent faire l'objet d'un recours en annulation.

Cependant, comme le soulignait l'avocat général, la cause était entendue depuis l'arrêt du 23 avril 1986, Parti



écologiste « Les Verts » (affaire 294/83, non encore publiée, commentée ci-dessous). La Cour a simplement été amenée à préciser que le budget, en tant qu'acte prévoyant et autorisant chaque année les dépenses et les recettes de la Communauté, a des effets juridiques tant vis-à-vis de la Commission que vis-à-vis des États et que, par conséquent, il « relève des actes de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers », et donc de la catégorie des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation.

Il était soutenu, en second lieu, par le Parlement que l'acte du président du Parlement constatant, en vertu de l'article 203, paragraphe 7 du traité (les articles 78 du traité CECA et 177 du traité CEEA sont identiques à l'article 203 du traité CEE) que le budget est définitivement arrêté, ne pouvait être considéré comme un acte susceptible d'un recours en annulation, dans la mesure où il n'a que le caractère d'une simple constatation que la procédure budgétaire est terminée.

La Cour rejette cette argumentation en remarquant que c'est bien l'acte du président du Parlement, pris en sa qualité d'organe du Parlement qui confère force obligatoire au budget. Il s'agit donc d'un acte qui a des effets juridiques précis.

Enfin, le Parlement faisait valoir que le budget, ayant le caractère d'un acte pris par deux institutions, lui-même et le Conseil, l'annulation des délibérations de l'une seulement de ces deux institutions, ne pourrait pas avoir lieu. Mais cette argumentation, qui posait la question du contrôle des actes pris conjointement par plusieurs autorités, a été rejetée par la Cour en se fondant sur les nécessités du contrôle de légalité. En effet, l'article 203, paragraphe 10 du traité prévoit lui-même que « chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci ». Or, le contrôle du respect de la légalité budgétaire ne serait pas possible si le recours en annulation n'était pas permis contre les actes soit du Conseil, soit du Parlement, pris dans le cadre et dans le cours de la procédure budgétaire.

2. Beaucoup plus délicates étaient les questions qu'avait à résoudre, au fond, la Cour de justice

— Pour en comprendre la portée, il est nécessaire de rappeler brièvement l'économie de l'article 203 du traité CEE, issu des traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975. Ce texte prévoit une procédure budgétaire qui est, comme le relevait l'avocat général Mancini, « presque impossible à appliquer ». Le texte a un double objet, d'une part, organiser la navette entre le Conseil et le Parlement européen et, d'autre part, réglementer l'augmentation des dépenses communautaires d'une année sur l'autre.

La procédure ne comprend pas moins de sept étapes. En premier lieu, la Commission doit, avant le 1^{er} mai de chaque année, fixer le taux maximal d'augmentation des Dépenses non obligatoires (DNO), c'est-à-dire, des dépenses « autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci » (paragraphe 9 de l'article 203).

Ce taux, destiné à contenir l'augmentation des dépenses non obligatoires, est fixé à partir de trois éléments :

- l'évolution du produit national brut en volume dans la Communauté ;
- la variation moyenne des budgets des États membres ;

— et, enfin, l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

En second lieu, la Commission doit adopter, avant le 1^{er} juillet, un avant-projet de budget. Cet avant-projet doit être transmis au Conseil avant le 1^{er} septembre. En troisième lieu, il appartient au Conseil d'examiner l'avant-projet en première lecture. Il doit, statuant à la majorité qualifiée, établir le *projet de budget* qu'il doit transmettre au Parlement avant le 5 octobre.

Quatrième étape, le Parlement examine le budget en première lecture. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 203, le Parlement a un double pouvoir : il peut, d'une part, *amender* le budget en ce qui concerne les dépenses non obligatoires. Il peut, d'autre part, en ce qui concerne les dépenses obligatoires, proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications. Il peut arriver, en théorie, que le budget soit adopté dès cette première lecture par le Parlement. Le texte prévoit, en effet, que si, dans un délai de 45 jours après communication du projet de budget, l'Assemblée a donné son approbation, le budget est définitivement arrêté. Il en va de même si l'Assemblée n'a pas amendé le projet de budget ni proposé de modification dans le même délai. Dans ce cas, le budget est *réputé* définitivement arrêté.

Mais, en réalité, la procédure se poursuit par une cinquième étape au cours de laquelle le projet amendé ou avec des propositions de modifications, revient devant le Conseil, qui dispose de 15 jours. C'est alors que, selon des modalités assez complexes, les dépenses ayant un caractère obligatoire, sont définitivement arrêtées, le Conseil statuant sur les propositions de modifications qui lui ont été adressées par l'Assemblée. S'agissant, en revanche, des dépenses non obligatoires, la procédure peut se poursuivre. Il est, en effet, prévu que le Conseil peut, en statuant à la majorité qualifiée, modifier chacun des amendements adoptés par l'Assemblée et concernant les dépenses non obligatoires. Dans ce cas, le budget revient alors pour une sixième étape devant le Parlement. Celui-ci n'a plus le pouvoir de modifier les dépenses obligatoires, mais en revanche, il dispose d'un pouvoir de dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires, puisqu'il peut, en statuant à la majorité des membres et des 3/5 des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil aux amendements qu'il avait proposés.

Quand cette procédure est terminée, l'on parvient alors à la septième et ultime étape dans laquelle le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté.

— Le litige qui a amené le budget, pour 1986, devant la Cour de justice, portait essentiellement sur le problème du dépassement par le Parlement, du taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires et il s'est noué au fur et à mesure des différentes étapes, dont l'essentiel vient d'être retracé.

La Commission avait fixé un taux de progression des dépenses non obligatoires, pour le budget de 1986, de 7,1 %. Cela permettait une augmentation des crédits d'engagement de 588 millions d'ECU et des crédits de paiement de 435 millions d'ECU. Cependant, dès la fixation de ce taux, la Commission avait fait remarquer qu'un tel taux d'augmentation amènerait les dépenses non obligatoires à un chiffre d'environ 9 milliards d'ECU pour les crédits d'engagement et 6,5 milliards d'ECU pour les crédits de paiement, alors que, pour couvrir réellement les dépenses, ces chiffres auraient dû être, respectivement,

de 10,5 milliards et 9 milliards. Dans le projet de budget, l'augmentation des dépenses non obligatoires a été fixée à 578 millions pour les crédits d'engagement et 430 millions pour les crédits de paiement. Cela permettait de dégager une *marge de manœuvre* du Parlement européen de 294 millions en crédits d'engagement et de 217 millions en crédits de paiement.

On sait que la *marge de manœuvre* du Parlement découle des dispositions du paragraphe 9 de l'article 203 selon lesquelles, lorsque dans le projet de budget établi par le Conseil, plus de la moitié du taux d'augmentation est déjà consommé, l'Assemblée, dans l'exercice de son droit d'amendement, dispose, en tout état de cause, d'un pouvoir d'augmentation des dépenses non obligatoires, égal à la moitié du taux maximal. Le Parlement européen, tenant compte de la double nécessité, d'une part, de faire face aux engagements des années antérieures et, d'autre part, de l'entrée dans le Marché commun du Portugal et de l'Espagne, a porté les dépenses non obligatoires à 1 764 millions d'ECU en crédits d'engagement et à 1 784 millions en crédits de paiement. Le Conseil ne l'a pas suivi jusque-là et il a proposé, en seconde lecture, une augmentation de respectivement 1 199 et 1 251 millions d'ECU.

L'on sait, en effet, qu'aux termes de l'article 203, paragraphe 9 du traité, un taux différent du taux maximal d'augmentation et supérieur « peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des 3/5 des suffrages exprimés », lorsque les institutions estiment qu'un dépassement du taux est nécessaire pour les activités de la Communauté.

Au cours de la procédure de conciliation, le Conseil a proposé 196 millions supplémentaires en crédits d'engagement et 242 millions en crédits de paiement. Mais le Parlement a encore augmenté ces chiffres, en seconde lecture, de respectivement 402 millions et 563 millions. C'est dans ces conditions que le président, le 18 décembre 1985, a déclaré arrêté le budget pour 1986.

Différents États ont formé un recours contre cet acte et c'est le recours du Conseil des Communautés qui a été jugé, en premier lieu, par la Cour.

— Le 13 février 1986, le gouvernement du Royaume-Uni a commencé par déposer une requête en référé tendant à ce que la Cour décide que les États n'effectueraient, pour le budget de 1986, au titre des ressources propres provenant de la TVA, que des paiements limités au montant résultant du projet de budget, tel qu'arrêté par le Conseil lors de sa seconde lecture.

Le président de la Cour a fait droit à cette demande, par une ordonnance du 17 mars 1986.

Pour trancher au fond la question de la légalité du budget pour 1986, la Cour a dû prendre partie sur trois questions :

- les modalités de fixation d'un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, aux termes de l'article 203 ;
- la nature de ces dépenses non obligatoires ;
- et l'incidence éventuelle d'un comportement illégal du Conseil lors de la préparation du projet de budget.

Sur le premier point, le Conseil faisait valoir que le Parlement européen, en allant finalement au-delà des augmentations proposées par le Conseil lors de sa seconde

lecture du budget pour les dépenses non obligatoires, avait en fait implicitement accepté le nouveau taux d'augmentation tel que proposé par lui. Pour rejeter cet argument, la Cour a commencé par constater que, si le traité prévoyait, pour la fixation du taux maximal d'augmentation par la Commission différents éléments objectifs (évolution du produit national brut de la Communauté, variation moyenne des budgets des États membres et évolution du coût de la vie), en revanche, rien de tel n'existait pour la modification éventuelle de ce taux, par accord entre le Conseil et le Parlement. Étant donné, a relevé la Cour, l'importance d'un tel accord, celui-ci ne peut, en aucun cas, être réputé exister à partir de la volonté présumée de l'une ou de l'autre des institutions. La Cour exige donc une prise de position explicite à la fois du Conseil et du Parlement sur la fixation d'un nouveau taux.

Le Parlement, de son côté, soutenait que le taux maximal d'augmentation fixé par la Commission n'avait pas été dépassé par lui en seconde lecture. Il estimait, en effet, que certaines dépenses non obligatoires, relatives à l'élargissement au Portugal et à l'Espagne, ainsi qu'à la résorption des engagements souscrits les années antérieures, n'avaient aucun équivalent dans le budget de l'exercice 1985. Ces dépenses ne pouvaient donc, selon le Parlement, être prises en compte dans la marge de manœuvre. Cela revenait à dire qu'on ne peut fixer un taux maximal d'augmentation que de ce qui existe déjà et que des dépenses nouvelles et sans équivalent doivent rester en dehors de la limite ainsi fixée par le traité.

C'est un argument de texte qu'a opposé la Cour de justice à cette position, et le texte apparaît effectivement incontournable. Le taux maximal d'augmentation apparaît comme un chiffre tout à fait abstrait fixé à partir du budget de l'année antérieure. En effet, le premier alinéa du paragraphe 9 de l'article 203 du traité prévoit que le taux maximal d'augmentation est fixé, pour les dépenses non obligatoires, par rapport « aux dépenses de même nature » de l'exercice en cours. Autrement dit, il s'agit de prendre les dépenses non obligatoires telles qu'elles existent dans le budget de l'exercice en cours et de leur affecter un taux déterminé. Le contenu même de la masse des dépenses non obligatoires n'a pas d'importance et, en particulier, est totalement inopérante la considération qu'il y aurait à faire face pour le prochain exercice à des dépenses non obligatoires d'un nouveau type qui n'existaient pas dans le budget de l'exercice antérieur. Il s'agit là d'une précision fondamentale pour les mécanismes budgétaires et la définition retenue de l'assiette du taux d'augmentation nous semble aller tout à fait dans l'esprit du système tel qu'ont voulu l'instituer les auteurs des traités de 1970 et de 1975.

Enfin, le Parlement faisait valoir que le Conseil se serait comporté de façon illégale en présentant un projet de budget incomplet qui l'aurait forcé à aller au-delà du taux maximal d'augmentation.

La Cour aurait pu entrer dans cette argumentation et se livrer à un examen de la sincérité du budget tant en recettes qu'en dépenses. Elle ne l'a pas fait, à notre sens, pour deux raisons. L'une explicite et l'autre pas. La première, c'est que la Cour estime qu'il ne lui appartient pas de se substituer au Conseil ou au Parlement, autorités budgétaires, pour déterminer quelles sont les exigences budgétaires, compte tenu, en particulier, des actions nouvelles à entreprendre, ou de l'adhésion de nouveaux États membres. Il s'agit là, on n'en doute pas, d'une décision fort sage.



Mais il y a plus. Il y a cette idée que l'on retrouve en permanence dans la jurisprudence de la Cour de justice et selon laquelle il n'appartient pas aux institutions et aux États de se faire justice à eux-mêmes. Ce principe a été rappelé par l'avocat général Mancini qui citait, notamment, les arrêts du 13 novembre 1964, Commission c/ Grand-Duché du Luxembourg et Commission c/ royaume de Belgique (affaires jointes 90 et 91/63, Rec. p. 1217 — voir également, notamment, l'ordonnance du 21 mai 1977, dans les affaires 31/77 R et 53/77 R, Commission c/ Royaume-Uni et Royaume-Uni c/ Commission, Rec. 1977, p. 921).

L'illégalité de la décision du Parlement européen relative au budget de 1986 étant ainsi établie, restait à en tirer les conséquences. De ce point de vue, on se bornera à faire trois brèves observations. Le Conseil se bornait à demander, à titre principal, l'annulation *partielle* du budget de 1986. Il ne demandait cette annulation que pour autant que les crédits relatifs aux dépenses non obligatoires dépassaient les nouveaux taux d'augmentation tels qu'ils résultaient de sa délibération sur le budget adoptée en seconde lecture et transmise le 29 novembre 1985 au président du Parlement.

C'est toujours dans l'optique de ne pas se substituer aux autorités budgétaires, que la Cour de justice a rejeté ces conclusions principales. Elle a estimé que « s'il incombe à la Cour de veiller à ce que les institutions, constituant l'autorité budgétaire, respectent les limites de leurs compétences, il ne lui appartient pas d'intervenir dans le processus de négociation entre le Conseil et le Parlement qui doit aboutir, dans le respect de ces limites, à l'établissement du budget général des Communautés ».

Elle a donc refusé de ne prononcer qu'une annulation partielle qui aurait eu pour conséquence de mettre en vigueur le budget tel que résultant de son adoption par le Conseil en seconde lecture.

En second lieu, la Cour s'est bornée à annuler l'acte du président du Parlement déclarant arrêté le budget pour

1986. Elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions du Conseil tendant à l'annulation du budget lui-même, celui-ci se trouvant privé de sa validité.

En troisième lieu, la Cour a précisé les conséquences de son arrêt. Elle a estimé qu'à la suite de son arrêt, il appartenait au Conseil et au Parlement de reprendre la procédure budgétaire au point précis où le Parlement avait, en seconde lecture, augmenté les crédits au titre des dépenses non obligatoires en dépassement du taux maximal.

Enfin, la Cour de justice a fait application de l'article 174 du traité qui permet de limiter les effets d'une annulation contentieuse. Elle a, en effet, estimé que « la nécessité de garantir la continuité du service public européen, ainsi que d'importants motifs de sécurité juridique », imposaient de juger que l'annulation de l'acte du président ne mettrait pas en cause la validité des paiements effectués et des engagements pris en exécution du budget de 1986 jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt.

Il s'agit, là encore, d'une application par extension de l'article 174, mais elle se comprend assez bien. Comme le faisait valoir l'avocat général Mancini, « bien qu'illégal, la promulgation du budget a déjà produit un grand nombre d'effets directs et indirects : le fait de les supprimer, d'annuler les droits acquis de tant de sujets créerait une situation plus grave que ne l'est la survivance même de l'acte attaqué ».

Il est bien difficile de mesurer dès à présent tous les effets, tant juridiques que politiques, de l'arrêt du 3 juillet 1986. Ce qui est certain, c'est qu'il devrait contribuer à une stabilisation du processus budgétaire car il montre finalement bien les limites des pressions que peuvent exercer les institutions les unes sur les autres. D'autre part, la combinaison du référé et des limitations des effets de l'annulation dans le temps permettent d'éviter, dans une certaine mesure, de se retrouver, par la suite de l'annulation de l'acte budgétaire, dans des situations totalement inextricables.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité économique et social

Lors de sa session du 14 décembre 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Jean Matteoli, membre du *Comité économique et social*, en remplacement de M. Gabriel Ventejol, membre décédé, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

Comité consultatif pour la formation des médecins

Lors de sa session du 30 novembre 1987, sur proposition du gouvernement espagnol, le Conseil a nommé : M. Alberto Berguer Sandez comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la formation des médecins**, dans la catégorie des experts du corps médical en exercice, en remplacement de M. Luis Hernando Avendano, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 mai 1989, et M. Luis Hernando Avendano comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la formation des médecins**, dans la catégorie des experts des autorités compétentes de l'État membre, en remplacement de M. Julio Nadal Capara, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 mai 1989.

Lors de sa session du 7 décembre 1987, le Conseil, sur proposition du gouvernement allemand, a nommé le Dr méd. Jörg Hoppe, membre suppléant, dans la catégorie des experts du corps médical en exercice, du **Comité consultatif pour la formation des médecins**, en remplacement du Dr. méd. Heinz-Peter Brajer, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 mai 1989.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Lors de sa session du 1^{er} décembre 1987, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission : Mme Julie Harvey, membre suppléant du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement de M. D. Flower, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 17 février 1988 ; Mme Marianne Thyssen et M. Brian Bowden, membres titulaires du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement respectivement de MM. G. Ottenborgs et W.-H. Taylor, membres titulaires démissionnaires, pour la durée du mandat de ceux-ci restant à courir, soit jusqu'au 17 février 1988.

Lors de sa session du 14 décembre 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement espagnol, MM. José Segoviano Astaburuage, Javier Pinilla et Enrique Juaristi Martinez, membres suppléants du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, représentant respectivement du gouvernement, des organisations des travailleurs et des organisations des employeurs, pour la période se terminant le 17 février 1988.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session du 14 décembre 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. Jean Tagliaferri membre du Conseil d'administration du **Centre européen pour le développement de la formation professionnelle**, en remplacement de M. N. Hauptert, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.



II. — Activités communautaires

Programme communautaire dans le domaine des technologies des télécommunications (programme RACE)

Lors de sa session du 14 décembre 1987, le Conseil a arrêté la décision concernant le **programme communautaire dans le domaine des technologies des télécommunications R & D** sur les technologies de pointe dans le domaine des télécommunications en Europe (programme RACE).

Il est rappelé que le programme, qui couvre une période de cinq ans et qui porte sur une contribution communautaire de 550 MECU, vise à promouvoir, en concertation avec les actions publiques et privées entreprises dans le domaine des technologies des télécommunications aux niveaux national et international, la compétitivité de l'industrie des télécommunications, des exploitants et des prestataires de services de la Communauté afin de fournir aux utilisateurs finals, au coût le plus bas possible et dans un délai minimal, les services qui soutiendront la compétitivité de l'économie européenne au cours des prochaines décennies et contribueront au maintien et à la création d'emplois dans la Communauté.

Le sommaire et les objectifs du programme comportent trois parties :

Partie I : Stratégies de mise au point et de mise en œuvre des communications intégrées à large bande

Cette partie comprend les travaux nécessaires à la mise au point de spécifications fonctionnelles et la recherche en matière de systèmes et d'exploitation orientée vers l'élaboration de propositions de normes, de concepts et de conventions conformes aux systèmes ouverts (1), ainsi que des travaux d'analyse destinés à assurer la compatibilité fonctionnelle des équipements et services de communications intégrées à large bande (2). Ces travaux seront effectués par des organismes, groupements et autres organes appropriés, si nécessaire sur la base de contrats.

Partie II : Technologies de communications intégrées à large bande

Cette partie comprend la coopération en matière de recherche-développement dans le domaine des technologies de communications intégrées à large bande au stade précompétitif.

Partie III : Intégration fonctionnelle prénormative

Cette partie comprend la recherche-développement pré-normative et précompétitive relative à la coopération portant sur la réalisation de « conditions ouvertes de vérification » qui permettent l'évaluation des fonctions, des concepts opérationnels et des équipements expérimentaux par rapport aux spécifications fonctionnelles et des propositions de normalisation issues des travaux prévus dans la partie I.

Les projets afférents au programme sont exécutés, en tant que de besoin, dans le cadre de contrats à frais partagés. Les contractants doivent assumer une partie substantielle du financement, représentant normalement au moins 50 % du coût total.

(1) La conformité aux systèmes ouverts s'entend d'un effort international de normalisation tendant à rendre fonctionnellement compatibles des équipements et des services provenant de fournisseurs, d'exploitants et de prestataires de services différents.

(2) Les communications intégrées à large bande s'entendent des services de télécommunications de pointe s'appuyant sur des infrastructures à haut rendement.

En règle générale, les propositions de projets sont soumises en réponse à un appel d'offres public et comportent la participation d'au moins deux partenaires industriels indépendants qui ne sont pas tous établis dans le même État membre. L'appel d'offres est publié au *Journal officiel* des Communautés européennes.

La participation d'organismes et d'entreprises établis dans d'autres pays européens est possible lorsque des accords-cadres de coopération scientifique et technique ont été conclus avec ces pays.

La Commission veille à ce que le programme soit exécuté de manière satisfaisante et prend les mesures d'exécution appropriées.

La Commission veille à ce que soient instituées des procédures qui permettent une coopération appropriée avec les activités COST liées aux domaines de recherche couverts par le programme, en assurant des échanges d'informations réguliers entre le comité repris ci-après et les comités de gestion COST pertinents.

La Commission établit pour chaque année et met à jour, le cas échéant, un projet de plan de travail définissant les objectifs détaillés et le type de projets et d'actions à entreprendre, ainsi que les plans de financement correspondants. Elle tient le Parlement informé des progrès atteints dans les plans de travail annuels.

Dans l'exécution de ses tâches, la Commission est assistée par un comité de gestion, ci-après dénommé « comité ». Le comité, composé de deux représentants de chaque État membre, est constitué par la Commission sur la base de nominations faites par les États membres.

Le programme est réexaminé après trente mois sur la base d'une évaluation des résultats obtenus en fonction des objectifs susindiqués (et qui sont précisés dans une annexe au programme). La Commission informe le Conseil et le Parlement européen des résultats de ce réexamen.

A l'issue de la période initiale de cinq ans, la Commission, après consultation du comité, transmet aux États membres et au Parlement européen un rapport sur l'exécution et les résultats du programme.

Échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique — modalités communautaires

Le Conseil, en vertu de l'article 31 du traité CEEA, a adopté, lors de sa session du 14 décembre 1987, une décision concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique.

Ce système est au demeurant destiné à compléter, compte tenu notamment des dispositions du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, la Convention (AIEA) sur la notification rapide d'un accident nucléaire.

Les modalités définies dans la décision concernant la notification d'informations dans tous les cas où un État membre décide de prendre des mesures de portée générale en vue de protéger la population en cas d'urgence radiologique.

Dans ces mêmes cas, cet État membre notifie immédiatement ces mesures à la Commission et aux États membres affectés ou susceptibles de l'être, en vue de permettre de réduire autant que possible les éventuelles incidences radiologiques.

Enfin, le système ainsi adopté devrait constituer, en outre, un des éléments-clés de mise en œuvre d'un règlement (Euratom) du Conseil fixant les niveaux maxima admissibles de radioactivité pour les denrées alimentaires, les aliments pour bétail et l'eau potable en cas de niveaux anormaux de radioactivité ou d'accident nucléaire.

Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire - Conclusion par la Communauté

Lors de sa session du 14 décembre 1987, le Conseil a adopté une décision portant approbation de la conclusion par la Commission, au nom de la Communauté, de la Convention (AIEA) sur la notification rapide d'un accident nucléaire.

Cette décision est fondée sur le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et notamment sur son article 101, deuxième alinéa.

La Convention a déjà été signée par tous les États membres de la Communauté le 26 septembre 1986 et est entrée en vigueur le 27 octobre 1986.

Elle s'applique à tout accident qui implique des installations ou des activités d'un État Partie ou de personnes physiques ou morales sous sa juridiction ou son contrôle, et qui entraîne ou entraînera probablement un rejet de matières radioactives, et qui a eu ou peut avoir pour conséquence un rejet transfrontalier international susceptible d'avoir de l'importance du point de vue de la sûreté radiologique pour un autre État.

La décision du Conseil, comporte également définition des modalités particulières relatives à la notification d'un accident nucléaire survenu dans un établissement du Centre commun de recherche (CCR), compte tenu des responsabilités de l'État membre sur le territoire duquel se trouve l'établissement concerné.

Protection « post-Tchernobyl »

Lors de sa session du 14 décembre 1987, le Conseil est parvenu à un accord politique concernant la réintroduction — pour deux ans — d'un règlement, basé sur l'article 113 du traité CEE, relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl.

Cette réintroduction s'effectuera d'abord pour 3 mois en vue de permettre au Conseil de statuer définitivement pendant ce délai sur le régime « permanent ». Dans le contexte de l'adoption de ce règlement, le Conseil, en accord avec la Commission, portera l'extension de la période de validité du règlement « post-Tchernobyl » à 21 mois supplémentaires.

Ce nouveau règlement reprend les mêmes valeurs que le règlement 1707-86 adopté à la suite de l'accident de Tchernobyl et qui était venu à expiration, à savoir que la radioactivité maximale cumulée de caesium 134 et 137 ne doit pas dépasser 370 bq/kg pour le lait et 600 bq/kg pour les autres produits concernés.

Transports aériens

Lors de sa session du 7 décembre 1987, le Conseil s'est mis d'accord sur un ensemble de mesures dans le domaine des transports aériens qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Le Conseil prendra une décision sur la révision de ces mesures d'ici le 30 juin 1990. Les éléments essentiels de cet accord sont les suivants :

I. Tarifs

La directive prévoit un système communautaire pour l'approbation des tarifs des services aériens réguliers entre États membres.

Les tarifs seront subordonnés à l'approbation des autorités des États membres concernés. Cette approbation sera obligatoire si les tarifs répondent à certains critères. Des procédures de consultation et d'arbitrage sont prévues pour les cas où un désaccord subsisterait néanmoins sur une proposition donnée ; les décisions d'arbitrage seront contraignantes si elles sont confirmées par la Commission.

Les transporteurs aériens obtiendront automatiquement l'autorisation d'offrir, à certaines conditions, des tarifs réduits

et très réduits. Les tarifs réduits peuvent être fixés à un niveau variant entre 65 et 90 % du tarif normal « classe économique » ; la zone à tarifs très réduits va de 45 à 65 % du tarif de référence.

Les États membres qui souhaitent maintenir ou conclure des arrangements plus souples sont libres de le faire.

II. Capacité et accès au marché

Capacité

La décision dispose que les augmentations de capacité prévues pour toute relation bilatérale seront automatiquement approuvées, à condition que les quotes-parts de capacité qui en résultent ne dépassent pas les limites 55/45 % au cours des deux premières années et 60/40 % au cours de la troisième année. Toutefois, un État membre dont les transporteurs aériens auront subi de sérieux préjudices financiers en raison de l'application de ces arrangements pourra demander un réexamen des dispositions concernant la troisième année. Il sera ensuite décidé s'il y a lieu ou non d'appliquer intégralement ces dispositions.

Les augmentations de capacité au cours d'une saison seront également approuvées automatiquement dans certaines conditions bien définies et à condition que les quotes-parts de capacité qui en résultent ne dépassent pas les limites visées ci-dessus.

Accès au marché

La décision prévoit des dispositions concernant l'accès des transporteurs aériens de la Communauté aux liaisons entre États membres.

— Les transporteurs aériens de la Communauté seront autorisés à mettre en place des services réguliers de troisième ou de quatrième liberté entre des aéroports de première catégorie situés sur le territoire d'un État membre et des aéroports régionaux situés sur le territoire d'un autre État membre. Afin de prévenir toute perturbation importante des systèmes de trafic aérien existants et de laisser aux États membres intéressés le temps d'adaptation nécessaire, un nombre limité d'aéroports seront toutefois temporairement exclus du champ d'application de cette disposition ;

— les États membres pourront désigner deux ou plus de leurs transporteurs aériens pour exploiter des services réguliers vers chacun des autres États membres. Ils ne pourront toutefois pas désigner plus d'un transporteur aérien sur une liaison déterminée sauf si le trafic sur cette liaison dépasse certains niveaux définis ;

— les transporteurs de troisième et quatrième liberté pourront combiner les services à destination ou au départ de deux ou plusieurs points situés dans un ou plusieurs autres États membres, à condition qu'aucun droit de trafic ne soit exercé entre les points combinés.

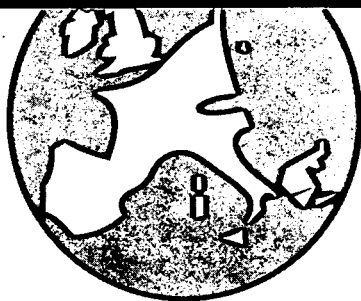
Les services fournis conformément à ces dispositions seront soumis aux contrôles relatifs aux quotes-parts de capacité visées ci-dessus, sauf s'ils sont exploités sur des liaisons entre des aéroports de première catégorie et des aéroports régionaux assurés par des aéronefs dont la capacité n'excède pas 70 sièges.

La décision confère aux transporteurs aériens de la Communauté le droit (« droits de cinquième liberté ») d'assurer des services réguliers entre deux États membres autres que leur propre État d'enregistrement.

III. Application des règles de concurrence aux transporteurs aériens

Deux règlements concernent l'application des règles de concurrence au secteur des transports aériens.

Le premier définit des procédures détaillées pour l'appli-



cation des articles 85 et 86 aux transports aériens internationaux entre des aéroports communautaires.

Le second prévoit que la Commission peut accorder des exemptions par catégorie en ce qui concerne l'application de l'article 85 paragraphe 1 à certaines catégories d'accords et de pratiques concertées.

Programme d'action communautaire contre la pollution de l'environnement par le cadmium

Lors de sa session du 3 décembre 1987, le Conseil a approuvé la résolution concernant un programme d'action communautaire contre la pollution de l'environnement par le cadmium, qui figure ci-après :

Le Conseil,

ESTIME que, sans préjudice et en complément des mesures nationales et communautaires déjà prises dans ce domaine, de nouvelles mesures devraient être adoptées au niveau communautaire pour combattre et réduire la pollution par le cadmium, afin d'accroître la protection de la santé humaine et de l'environnement,

ESTIME qu'il peut être nécessaire, dans certaines régions, d'intensifier les efforts déployés pour mesurer et contrôler la présence de cadmium dans l'environnement, par exemple dans le sol,

INVITE la Commission, en consultation avec les États membres, à poursuivre, à la lumière des études scientifiques et techniques, son examen de l'importance et de la hiérarchisation des sources de contamination de l'homme et de l'environnement par le cadmium et à lui présenter un rapport à ce sujet,

ACCUEILLE favorablement l'initiative de la Commission proposant un programme d'action qui marque un nouveau pas sur la voie de la lutte contre la pollution de l'environnement par le cadmium, et reconnaît que cette lutte devrait reposer sur une approche intégrée tenant compte des différentes sources de pollution par le cadmium, y compris les sources diffuses,

INVITE la Commission à poursuivre sans délai l'élaboration de mesures spécifiques du type de celles définies dans le programme d'action, en tenant compte des dispositions communautaires pertinentes,

SOULIGNE que, à la lumière du résultat des études scientifiques et techniques, les éléments importants de la stratégie de lutte contre la pollution par le cadmium en vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement devraient être les suivants :

- limitation de l'utilisation du cadmium aux cas où des solutions de remplacement appropriées font défaut ;

- stimulation de la recherche et du développement portant sur ;

- des produits de substitution et des dérivés technologiques, en particulier, encouragement à la mise au point de nouvelles solutions permettant de remplacer le cadmium utilisé dans les colorants, les stabilisants et aux fins de cadmiage ;

- la teneur en cadmium des matières premières utilisées pour la production des engrais phosphatés ;

- des variétés de tabac et de plantes alimentaires à moindre teneur en cadmium ;

- collecte et recyclage des produits contenant du cadmium, par exemple les batteries et les piles ;

- développement d'une stratégie destinée à réduire l'introduction de cadmium dans le sol, par exemple par des mesu-

res appropriées de contrôle de la teneur en cadmium des engrais phosphatés, basées sur une technologie adaptée et n'entraînant pas de coûts excessifs, en tenant compte de conditions environnementales dans les différentes régions de la Communauté ;

- lutte contre les sources importantes de pollution aérienne et aquatique.

Hormones

Lors de sa session des 16/18 et 23/26 novembre 1987, le Conseil a été saisi par la Commission d'une proposition sur des mesures transitoires à prévoir pour la mise en place des dispositions de la directive « Hormones », mesures qui n'avaient pas obtenu d'avis au sein du Comité permanent vétérinaire.

En conclusion de ses débats, le Conseil

- a confirmé que l'interdiction d'administrer des substances hormonales à des fins d'engraissement sera effectivement mise en vigueur par tous les États membres à la date du 1^{er} janvier 1988 ;

- est convenu, pour tenir compte de l'éventuelle présence sur le territoire de la Communauté d'animaux ou de viandes provenant de ces animaux, auxquels auront été, jusqu'au 31 décembre 1987, administrées légalement des substances anabolisantes, de maintenir le statu quo existant actuellement en matière de règles applicables aux échanges et ce jusqu'au 31 décembre 1988, c'est-à-dire le maintien des dispositions nationales actuellement en vigueur, y inclus les pratiques et arrangements relatifs aux garanties exigées à l'importation de ces viandes, afin d'assurer, à titre transitoire, leur commercialisation ;

- a prévu un traitement similaire pour les importations en provenance des pays tiers.

Le Conseil a également pris acte de ce que certains États membres s'étaient engagés à prendre des dispositions pour limiter au maximum le recours à des mesures transitoires de manière à garantir au plus vite le respect des exigences de la directive « Hormones » et rendre ainsi superflu le maintien des arrangements bilatéraux.

Le Conseil, après que la Commission ait amendé dans ce sens ses propositions, a arrêté à la majorité qualifiée la décision relative aux mesures transitoires.

Cancérigènes

Le Conseil a arrêté lors de sa session du 1^{er} décembre 1987, une position commune sur la proposition modifiée de directive concernant la protection des travailleurs par l'interdiction de certains agents spécifiques et/ou de certaines activités.

La directive prévoit l'interdiction de la production et de l'utilisation, sous réserve de certaines exceptions et dérogations, des substances cancérigènes suivantes :

- 2-naphtylamine et ses sels (CAS n° 91-59-8),
- 4-aminobiphényle et ses sels (CAS n° 92-67-1),
- benzidine et ses sels (CAS n° 92-87-5),
- 4-nitrodiphényle (CAS n° 92-93-3).

Le développement du programme d'action pour la croissance de l'emploi

Un rapport sur les suites de la résolution du Conseil du 22 décembre 1986 sur un programme d'action pour la croissance de l'emploi vient d'être envoyé (décembre 1987) par la Commission au Conseil. Ce rapport indique les progrès faits dans l'application de ce programme et les développements futurs.

Voici les points les plus importants de ce rapport :

1. Promotion de nouvelles entreprises et croissance de l'emploi

Au niveau communautaire, la Commission a entrepris en priorité la *réduction de contraintes administratives et légales*, avec la mise en place d'une « fiche d'impact », qui évalue l'impact sur les entreprises de ses propres décisions. La Commission a aussi organisé un premier échange d'expériences avec les États membres sur les systèmes appliqués dans la Communauté pour réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises.

En ce qui concerne la *simplification de l'environnement fiscal et légal des sociétés*, la Commission a envoyé une proposition au Conseil en 1986 en vue de simplifier la position des PME dans la sixième directive sur la TVA et examine comment réduire les exigences faites aux PME dans la quatrième directive sur la comptabilité des sociétés.

La *fourniture d'informations aux PME* s'est considérablement améliorée par la création d'un réseau de Centres pour l'information des entreprises européennes (Eurogichets).

L'*encouragement des firmes plus importantes à participer à la création et au développement des PME*, l'élaboration de termes de la *sous-traitance* dans un grand nombre de secteurs et la rédaction d'un guide des problèmes légaux de la sous-traitance, ainsi que la promotion de la *coordination entre firmes* dans différentes régions de la Communauté ont été l'objet d'autres initiatives de la Commission.

La Commission a adopté en février 1987 une communication sur la *contribution des initiatives locales d'emploi à la lutte contre le chômage* où elle propose une série d'actions prioritaires. En ce qui concerne les *initiatives locales pour l'emploi des femmes*, la Commission a subventionné en 1986 le démarrage de 35 entreprises dans neuf États membres, y compris l'Espagne et le Portugal. Le nouveau réseau concernant les femmes dans les initiatives locales d'emploi a démarré ses travaux en janvier 1987.

Enfin, pour favoriser la *formation* orientée vers les besoins des PME, la Commission poursuit ses travaux dans le cadre de sa communication sur la formation continue des salariés en entreprise et les orientations du *Fonds social européen* prévoient de cofinancer des actions d'embauche ou d'installation à titre indépendant dans des emplois supplémentaires d'une durée indéterminée.

2. Des marchés du travail plus efficaces

Dans ce domaine, la Commission va publier un rapport sur sa série de 12 projets pilotes sur le *développement économique local* menés au cours de la deuxième moitié de 1986. La communication de la Commission sur l'*adaptation interne et externe des entreprises par rapport à l'emploi*, transmise au Conseil en mai 1987, présente une analyse et des réflexions sur les nouvelles formes de travail. Compte tenu de ces évolutions, la Commission poursuivra le dialogue avec les partenaires sociaux.

En même temps, la Commission a adopté une communication sur son programme dans le domaine de la *sécurité de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail*, poursuit la relance de la *coopération sur le marché de travail européen* et la mise en place de la décision du Conseil concernant la *correspondance des qualifications de formation professionnelle*, ainsi que la mise en œuvre du programme communautaire à moyen terme d'*égalité de chances pour les femmes* (1986-1990).

Le *Fonds social européen* continue de prêter son concours financier aux actions pour la formation professionnelle des travailleurs en chômage, des handicapés, des travailleurs migrants et des femmes.

3. Formation

Dans ce domaine la Commission a adopté le projet de décision sur la *formation et la préparation des jeunes à la vie adulte et active*, dont l'un des buts principaux est d'instaurer une période de deux ans de préparation au travail après la fin de la scolarité obligatoire ; une communication sur la *formation continue des salariés en entreprise*, qui met l'accent sur l'investissement dans la formation par les entreprises ; et une communication concernant la *formation professionnelle des femmes*.

Le programme COMETT est entré en fonction en 1987 avec deux trains de projets financés et, dans le domaine de la formation professionnelle aux nouvelles technologies, le programme EUROTECNET, établi en 1985, s'est étendu en 1987 pour se concentrer sur des projets novateurs de transfert des expériences acquises dans les systèmes de formation dans les différents pays.

4. Chômage de longue durée

La communication de la Commission proposant les réformes nécessaires suite à l'entrée en vigueur de l'Acte unique inclut dans la liste des actions à mener par les Fonds structurels la lutte contre le chômage de longue durée et la Commission rappelle sa stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi qui a été adoptée par le Conseil.

En mai 1987, la Commission a adopté un mémorandum concernant la lutte contre le chômage de longue durée et, suite aux résultats des discussions au Conseil, la Commission développera un programme communautaire d'action dans le but de réduire ce genre de chômage.

Pour appuyer les mesures nationales, la Commission propose d'organiser des campagnes d'information, des échanges d'expériences nationales, d'améliorer l'information statistique et d'augmenter la part des ressources financières que la Communauté consacre à l'élargissement des perspectives d'emploi pour les chômeurs de longue durée.

5. Dialogue social

Le 6 novembre 1986, le groupe de travail qui examine les problèmes macro-économiques au sein du dialogue social entre les partenaires au niveau européen est arrivé à un avis commun qui confirme l'accord de l'UNICE (Union des industries de la Communauté européenne), du CEEP (Centre européen des entreprises publiques) et de la CES (Confédération européenne des syndicats) avec la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi de la Communauté et avec l'orientation générale de la politique économique que la Commission a proposée dans son rapport économique annuel 1986-1987.

Le 6 mars 1987, le deuxième groupe créé au sein du dialogue social, celui qui s'occupe du niveau micro-économique, est parvenu à l'adoption de deux avis communs, qui témoignent de la volonté commune des parties de gérer et de maîtriser les changements technologiques et les mutations sociales par l'amélioration qualitative des niveaux de connaissances et de formation des personnes concernées et par l'information et la consultation des salariés sur les choix technologiques des entreprises.

Par ailleurs les partenaires sociaux ont confirmé leur volonté de poursuivre le dialogue social sur les questions d'adaptabilité et de flexibilité, afin d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes et les conditions de travail et d'emploi.

Pour chacun de ces cinq chapitres le rapport de la Commission décrit aussi les mesures prises dans les États membres de la Communauté.



Un nouveau programme de recherches médicales CECA pour améliorer les conditions des travailleurs dans leur milieu de travail

La Commission vient d'approuver (décembre 1987) un mémorandum relatif à l'établissement d'un nouveau programme CECA de recherches médicales pour la protection des travailleurs contre les risques liés au travail dans les industries charbonnières et sidérurgiques. La Commission fixe la durée de ce programme, le cinquième, à 5 années à partir de 1988 et prévoit un crédit global de 12 millions d'ECU.

La Commission propose un certain nombre de priorités pour ce cinquième programme, notamment dans le domaine du *cancer professionnel* auquel un tiers maximum des crédits devrait être consacré.

Le but de la recherche dans ce domaine sera de définir et d'évaluer les risques que posent les agents reconnus comme cancérogènes, ou soupçonnés de l'être, présents sur les lieux de travail des industries CECA, afin de définir une politique concrète de prévention.

Concrètement, des études seront menées sur la fréquence, supérieure à la normale, du cancer de l'estomac observée chez les mineurs et du cancer du poumon et du larynx chez les sidérurgistes. De même, il faudra approfondir l'association possible entre la poussière de silice et l'apparition du cancer du poumon. Le programme envisage aussi la promotion de la recherche dans la détection précoce du cancer et l'élaboration d'un système de formation et d'information des travailleurs portant sur les agents cancérogènes reconnus.

Un autre secteur prioritaire sera la *protection de la fonction auditive des travailleurs* au moyen d'examens audiométriques de dépistage et de contrôle, dans le cadre d'enquêtes ponctuelles et en étroite collaboration avec d'autres recherches dans le domaine de l'ergonomie et de la lutte technique contre le bruit.

Dans le domaine des *affections respiratoires professionnelles*, le mémorandum de la Commission envisage des recherches sur les pneumoconioses, la bronchite chronique et l'emphysème.

Les autres domaines prioritaires cités dans le mémorandum sont les affections professionnelles du squelette et des muscles, la pathologie liée à l'exposition à certaines substances chimiques ainsi que la formation et information des milieux professionnels et les méthodes de mesure de l'exposition des travailleurs.

Lutte contre le chômage de longue durée

Suite au mémorandum de la Commission du 25 mai 1987 concernant la lutte contre le chômage de longue durée et à la réunion du Comité permanent de l'emploi du 5 novembre 1987, le Conseil a adopté, lors de sa session du 1^{er} décembre 1987, des conclusions concernant la lutte contre le chômage de longue durée.

Dans ces conclusions, le Conseil a :

— reconnu qu'une meilleure croissance et une meilleure performance économique sont des conditions nécessaires d'une amélioration de la situation de l'emploi en général et d'une diminution du chômage de longue durée en particulier ;

— estimé que des mesures spécifiques devraient être développées dans les États membres en vue de lutter contre le chômage de longue durée et d'aider les chômeurs de longue durée ; ces mesures devraient notamment inclure des conseils réguliers et fréquents pour identifier les problèmes et aptitudes individuels, ainsi que la formation, l'expérience de travail et les aides à l'embauche ;

— invité la Commission à présenter un programme d'action en faveur des chômeurs de longue durée qui devrait stimu-

ler la coopération, améliorer les systèmes d'échange d'informations et d'expériences et rendre disponibles des données statistiques plus larges et comparables.

Formation professionnelle des jeunes

Le Conseil a adopté, lors de sa session du 1^{er} décembre 1987, une décision concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle.

Le programme couvre les années 1988 et 1992 et vise à appuyer les efforts des États membres qui, comme demandé par le Conseil européen, devraient faire le maximum pour assurer à tous les jeunes qui le souhaitent une ou, si possible, deux années ou plus de formation professionnelle en plus de leur scolarité obligatoire à temps plein.

Le programme est également destiné à :

— élever le niveau et la qualité de la formation professionnelle ;

— diversifier l'offre de formation professionnelle ;

— promouvoir l'adaptabilité des systèmes de formation professionnelle aux rapides changements économiques, technologiques et sociaux ;

— donner une dimension communautaire aux qualifications professionnelles exigées et offerts sur le marché du travail, compte tenu de la nécessité de promouvoir la correspondance de ces qualifications entre les États membres.

Le programme précise les activités nationales susceptibles de bénéficier d'un concours communautaire ainsi que les moyens par lesquels la Commission apporte son concours.

Dans la mise en œuvre du programme la Commission s'assurera du concours du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) à Berlin.

Programme dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail

Suite à la communication de la Commission du 30 octobre 1987, le Conseil a approuvé lors de sa session du 1^{er} décembre 1987, une résolution concernant la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail.

Dans cette résolution, le Conseil souligne la nécessité de mettre le même accent sur la réalisation des objectifs économiques et sociaux de l'achèvement du marché intérieur et de coordonner les actions communautaires et nationales concernant la réalisation de ces deux objectifs.

En outre, le Conseil suggère à la Commission d'établir des plans de travail concrets, de préférence annuels, et prend acte de l'intention de la Commission de lui proposer à bref délai notamment des prescriptions minimales au niveau communautaire sur les sujets suivants :

— organisation de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail,

— protection contre les risques résultant de substances dangereuses,

— aménagement du lieu de travail.

Le Conseil souligne également le rôle de la sensibilisation de l'opinion publique pour le succès de la mise en œuvre des actions préconisées dans la communication de la Commission et a suggéré l'organisation d'une année européenne dans ce domaine en 1992.

Enfin, la résolution prévoit que les partenaires sociaux seront impliqués, conformément à la législation et à la pratique nationales, dans la mise en œuvre des directives du Conseil, dans la conception et la mise en œuvre des politiques

nationales et dans la mise en place des mesures des entreprises pour la protection des travailleurs.

Action « denrées alimentaires gratuites »

A la lumière de l'expérience acquise avec l'action entreprise pendant l'hiver 1986/1987 et par laquelle la Communauté avait mis à la disposition des personnes les plus démunies de la Communauté certains produits alimentaires, le Conseil a décidé lors de sa session du 10 décembre 1987, d'instaurer un régime d'aide donnant aux États membres la faculté d'utiliser, par l'intermédiaire d'organisations désignées par eux, des produits d'intervention pour aider ces personnes démunies.

Pour 1988, ce programme sera doté d'un montant de 100 MĒCU. Pour les années à venir, le Conseil déterminera le montant annuel dans le cadre de la procédure budgétaire.

Riz

Lors de sa session du 10 décembre 1987, le Conseil a constaté un accord de principe sur une modification du règlement 1418/76 (organisation commune du marché du riz) ainsi que sur un règlement relatif à l'aide à la production pour le riz « Indica ».

Par la modification du règlement de base, le Conseil introduit une nouvelle classification du riz (trois catégories : riz rond, riz moyen et riz long, cette dernière catégorie étant subdivisée en deux sections).

Le règlement relatif à l'aide prévoit les caractéristiques morphologiques du riz Indica ainsi que les variétés individuelles qui pourront bénéficier de cette aide, qui est octroyée pendant 5 années et pour la première fois pour le riz semencé pendant la campagne 1987/1988.

Enfin, le Conseil, compte tenu du fait que la production du riz au Portugal, en raison des dispositions de l'Acte d'adhésion, n'est pas encore intégrée dans l'organisation commune du marché, a pris acte de l'intention de la Commission de présenter une proposition visant à introduire dès maintenant au Portugal la même classification ainsi que l'aide au riz Indica et est convenu de l'adopter dans les meilleurs délais.

Peste porcine

Lors de sa session du 10 décembre 1987, le Conseil a procédé à l'adoption de la décision reconnaissant certaines parités du territoire de la Communauté comme officiellement indemnes ou indemnes de peste porcine.

La situation relative à la peste porcine classique s'étant considérablement améliorée dans certaines régions de France, de Grèce et des Pays-Bas, où la vaccination a été arrêtée et où aucun cas de maladie n'a été détecté depuis plus d'un an, ces parties de territoire remplissent les conditions requises pour être reconnues officiellement indemnes ou indemnes de peste porcine.

Cette reconnaissance est de nature à lever les obstacles dans le commerce intra-communautaire des porcs et des viandes de porc entre ces régions et le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Prix pour 1988 des produits de la pêche

Le Conseil a adopté, lors de sa session des 14/15/16 décembre 1987, les règlements fixant pour 1988 les prix d'orientation des produits de la pêche énumérés à l'annexe I points A, D et E et à l'annexe II du règlement 3796/81 ainsi que le prix à la production pour le thon.

Pour les différentes espèces les modifications sont les suivantes :

A. Prix d'orientation - produits frais

1. Herring/Harengs	- 9 %
2. Sardines	
(a) Atlantique	- 1 %
(b) Méditerranée	- 0 %
3. Spur dogfish/Aiguillats	0 %
4. Spotted dogfish/Roussettes	- 2 %
5. Redfish/Rascasses	+ 1 %
6. Cod/Cabillauds	+ 1 %
7. Saithe/Lieus noirs	+ 1 %
8. Haddock/Eglefins	+ 1 %
9. Whiting/Merlans	+ 1 %
10. Ling/Lingues	+ 1 %
11. Mackerel/Maquereaux (scomber scombrus)	- 5 %
12. Spanish Marckerel/Maquereaux espagnols (scomber japonicus)	320 ÉCU/t
13. Anchovies/Anchois	+ 9 % (EEC 11) - 6 % (ESP)
14. Plaice/Plies	1 % (1.1.-30.04.88) 1 % (1.5.-31.12.88)
15. Hake/Merlus	+ 1 %
16. Megrim/Cardines	0 %
17. Ray's bream/Castagnoles	0 %
18. Monkfish/Baudroies	0 %
19. Shrimps/Crevettes grises	0 %
20. Edible crab/Crabes tourteaux	0 %
21. Nephrops/Langoustines	0 %

B. Prix d'orientation pour les produits congelés

1. Sardines	0 %
2. Sea-bream/Dorads	+ 2 %
3. Squid/Calmars (Loligo patagonica)	0 %
4. Squid/Calmars (Illex spp)	0 %
5. Squid/Calmars (Todarodes)	0 %
6. Cuttlefish/Seiches	0 %
7. Octopus/Poulpes	0 %

C. Prix à la production

Tuna/Thon	- 4 %
-----------	-------

Union douanière

Lors de sa session du 30 novembre 1987, le Conseil a adopté trois décisions portant acceptation, au nom de la Communauté, de :

— la recommandation du Conseil de coopération douanière du 22 mai 1984 concernant l'utilisation de codes pour la représentation des éléments d'information et de quatre de ses annexes ;

— l'annexe E5 de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers ;

— l'annexe F3 de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

L'acceptation de la recommandation citée permettra de développer l'utilisation des codes afin de faciliter l'échange de données entre les administrations douanières et entre ces administrations et les intervenants du commerce international. Les quatre annexes acceptées de par la décision de la Communauté concernent l'identification des conteneurs, le système harmonisé de codification des marchandises, l'indication des régimes douaniers et les codes de la CEE/ONU concernant les unités de mesure.

L'annexe E5 à la « Convention de Kyoto » concerne l'admission temporaire. L'annexe F3 concerne les facilités douanières applicables aux voyageurs. L'acceptation de ces annexes porte le nombre des annexes acceptées par la Communauté à 16.



Politique d'investissement de certains « organismes de placement collectif en valeurs mobilières » (OPCVM)

Le Conseil a dégagé, lors de sa session du 16 novembre 1987, une position commune sur une proposition de directive modifiant, en ce qui concerne la politique d'investissement de certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières, les limites fixées à l'article 22 de la directive 85/611/CEE concernant ces OPCVM adoptée le 20 décembre 1985.

En vertu des nouveaux paragraphes 4 et 5 de l'article 22, un Etat membre peut porter la limite de 5 % pour la détention de valeurs mobilières émises par un même émetteur à 25 % maximum lorsqu'il s'agit d'obligations émises par un établissement de crédit soumis à un contrôle particulier et lorsque les sommes provenant de l'émission de ces obligations doivent être investies conformément à la loi dans des actifs qui couvrent à suffisance pendant toute la durée de validité des obligations les engagements qui en découlent et qui sont affectés par privilège au remboursement du capital et des intérêts courus en cas de défaillance de l'émetteur.

Les Etats membres établiront la liste des obligations auxquelles ils ont l'intention, le cas échéant, d'accorder la dérogation et en aviseront la Commission en précisant la nature des garanties offertes.

Les limites de l'article 22 ne sont pas cumulatives.

La procédure de coopération en vertu de l'Acte unique prévoit la transmission de cette position commune au Parlement européen qui a trois mois pour se prononcer, après quoi le Conseil pourra statuer définitivement sur la directive.

Les modifications prévues dans les paragraphes 4 et 5 entreront en vigueur en même temps que la directive 85/611/CEE dont ils feront partie, à savoir le 1^{er} octobre 1989, sauf pour la Grèce et le Portugal, pour lesquels ce sera le 1^{er} avril 1992.

Relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne

I. La Commission est convaincue de la nécessité politique et socio-économique pour la Communauté d'intensifier l'action relative à la culture, dans la double perspective de la réalisation du Grand marché intérieur en 1992 et de la progression de l'Europe des citoyens vers l'Union européenne. Ainsi, elle vient d'adopter (décembre 1987) à l'initiative de M. Ripa di Meana, Commissaire responsable pour les affaires culturelles, une communication concernant la « Relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne ».

En présentant ce document, qui se compose de deux parties — des orientations générales et un programme cadre pour la période de 1988-1992 — la Commission entend susciter, au sein de la Communauté, un débat de fond sur les objectifs et les moyens d'une action communautaire dans le domaine culturel. Elle considère en effet qu'un effort commun de clarification est indispensable pour développer une plate-forme claire et solide afin de faire progresser l'action en faveur de la culture en Europe.

Aussi, pour contribuer à cette relance, la Commission identifie une série de thèmes et d'actions susceptibles de répondre à la fois aux attentes de l'opinion publique et aux impératifs de la construction européenne.

La mise en œuvre de ces actions pourra être réalisée à la fois dans le cadre du système communautaire ainsi qu'au titre de la coopération intergouvernementale entre les Douze et de la coopération entre certains Etats intérieurs ou extérieurs à la Communauté.

Des structures adéquates devraient permettre d'étudier et de faire avancer les propositions appropriées en tenant

compte de toutes les spécificités du secteur et en particulier de préparer, avec le soin et la transparence nécessaires, les travaux du Conseil.

II. Le programme cadre proposé pour la période 1988-1992 concerne cinq domaines :

1. La création d'un « espace culturel européen »

Dans la perspective de l'avènement du grand marché, ce domaine consiste à assurer par priorité la libre circulation des biens et des services culturels, l'amélioration des conditions de vie et de travail des artistes et la création de nouveaux emplois dans le secteur culturel en liaison avec le développement régional, touristique et technologique d'une part et l'éclosion d'une industrie culturelle compétitive au niveau communautaire et mondial d'autre part. Les actions concrètes proposées par la Commission pour ce domaine portent sur :

- l'achèvement du marché intérieur en ce qui concerne les aspects culturels ;
- la connaissance de l'Europe culturelle ;
- le mécénat des entreprises ;
- une politique de l'édition.

2. La promotion de l'industrie audiovisuelle européenne

Cette action s'impose pour promouvoir à moyen terme la compétitivité de l'industrie européenne et éviter ainsi, face au danger que représente l'invasion de programmes audiovisuels extra-européens, la marginalisation de notre industrie ainsi que la dépendance culturelle de l'Europe.

Les actions relatives à ce domaine portent sur :

- l'unification des normes techniques de radiodiffusion et de télévision par satellite ;
- la libre circulation des émissions de radiodiffusion sonore et télévisuelle et la promotion de la production de programmes télévisuels (proposition de directive concernant l'activité de radiodiffusion) ;
- le programme MEDIA (Mesure pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle) ;
- l'Année européenne du cinéma et de la télévision (1988).

3. L'accès aux ressources culturelles

Ce domaine doit permettre de valoriser le potentiel culturel européen dans sa diversité tout en surmontant les barrières linguistiques.

Les actions concrètes ont trait ici à :

- l'amélioration des connaissances linguistiques ;
- la promotion culturelle dans les régions européennes ;
- la conservation et l'animation du patrimoine culturel ;
- la carte « jeunes ».

4. La formation culturelle

Ce domaine vise à assurer l'accès à la formation culturelle à tous et dans tous les domaines et en particulier à garantir le maintien des traditions tout en permettant aux jeunes Européens de s'adapter aux nouvelles technologies, notamment celles de l'information et de la communication.

La Commission propose de mener une action communautaire en faveur de la formation prioritaire :

- aux administrateurs culturels ;

- aux métiers de l'image et du son ;
- aux journalistes et programmeurs ;
- aux traducteurs et interprètes ;
- aux métiers de la restauration.

5. Le dialogue interculturel avec le reste du monde

La longue tradition et la richesse culturelle de l'Europe sont fondées sur l'interaction et l'échange avec les autres cultures du reste du monde. Ce dialogue est une nécessité qui ne peut être limitée aux seules réalités économiques et commerciales et constitue en plus un facteur de paix et d'équilibre.

III. Dans la préparation de ses propositions la Commission s'est fondée notamment sur l'enseignement de la récente conférence de Florence de mars 1987 sur l'« Europe en mutation : le défi culturel ». Celle-ci a confirmé :

— la valeur économique propre à la culture et son poids grandissant qui atteste la capacité du secteur de contribuer valablement à la création d'emplois ;

— l'impulsion qui dérive de l'interaction entre culture, économie et nouvelles technologies qui font de la culture même un agent déterminant de développement pour nos sociétés avancées. A ce développement la culture participe non seulement comme produit de consommation et d'échanges mais comme « facteur dynamisant de mutation » ;

— les défis et les problèmes que cette interaction fait apparaître, notamment celui de la sauvegarde des valeurs culturelles véhiculées par des technologies plus compétitives et qui tendraient à s'imposer.

Dispositions relatives à l'heure d'été

Lors de sa session du 7 décembre 1987, le Conseil a adopté, sur la quatrième directive concernant l'heure d'été, une position commune, qui sera communiquée au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération définie dans l'Acte unique.

Cette directive prévoit que tous les États membres prendront les mesures nécessaires pour que, dans chaque État membre, la période de l'heure d'été pour 1989 commence à 1 heure du matin, temps universel, le dimanche 26 mars 1989 et que tous les États membres, sauf l'Irlande et le Royaume-Uni, prendront les mesures nécessaires pour que la période de l'heure d'été de l'année 1989 finisse à 1 heure du matin, temps universel, le dimanche 24 septembre 1989.

L'Irlande et le Royaume-Uni prendront les mesures nécessaires pour que la période de l'heure d'été pour 1989 finisse à 1 heure du matin, temps universel, le dimanche 29 octobre 1989.

En outre, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, adoptera, avant le 1^{er} janvier 1989, le régime à appliquer à partir de 1990.

III. — Relations extérieures

Schéma des préférences généralisées (SPG)

Lors de sa session des 16/18 et 23/26 novembre 1987, le Conseil a adopté les textes des règlements concernant le SPG 1988 pour les produits industriels et agricoles ainsi qu'une décision concernant les produits sidérurgiques.

En adoptant ces règlements en novembre, le Conseil a eu pour objectif de donner aux opérateurs économiques et aux autorités douanières des États membres le temps nécessaire pour préparer, dans le secteur SPG, la mise en vigueur du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et du nouveau tarif douanier (TARIC) à la date du 1^{er} janvier 1988.

Vu la situation exceptionnelle qui règne cette année en raison de l'introduction du système harmonisé, le Conseil est convenu que les arrangements dans les secteurs industriel et agricole du SPG seraient maintenus inchangés en 1988, exception faite de certains cas spécifiques. Ainsi, dans le secteur industriel, certaines mesures de différenciation sont prises sur une base produit/pays et certains produits sont transférés d'un quota à un plafond et vice-versa ; dans le secteur agricole, il est prévu pour certains produits des réductions tarifaires tenant compte des négociations au titre de l'article XXIV-6 du GATT, et une concession est également faite, pour un produit (jus d'ananas), en faveur des pays les moins développés.

Les arrangements concernant les produits sidérurgiques seront maintenus inchangés en 1988.

En ce qui concerne le secteur textiles, une solution ayant été dégagée le 3 décembre 1987, les règlements seront soumis au Conseil pour adoption dans les prochaines semaines, après mise au point des textes.

PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES - TEXTILES

Lors de sa session du 3 décembre 1987, le Conseil a adopté le schéma des préférences généralisées (SPG) pour 1988 pour les produits textiles.

En ce qui concerne les produits relevant de l'AMF le nouveau schéma constitue une réforme importante du schéma antérieur, qui avait gardé la structure arrêtée en 1980 et se référerait aux courants d'échange de 1977.

Le Conseil a modifié le mode de calcul de l'offre préférentielle qui sera désormais fixée à 0,2 % des importations communautaires en 1985 pour les pays dominants ou à commerce d'État (Corée du Sud, Macao, Hong-Kong, Chine et Roumanie) et à 1 % pour les autres bénéficiaires : ainsi, la Communauté élargit les possibilités préférentielles des moyens et petits exportateurs.

Le Conseil a décidé également d'introduire dans le secteur textile une différenciation marquée à l'égard des fournisseurs hautement compétitifs, par analogie avec l'approche déjà adoptée dans le secteur industriel. Elle concerne certains pays qui sont parvenus à un certain niveau global de développement et qui ont atteint 10 % au moins des importations communautaires d'une catégorie déterminée sur une moyenne de trois ans (1983-1985). Cette mesure touchera en 1988 plusieurs catégories de produits textiles et d'habillement en provenance du Brésil, de Corée, de Hong-Kong, de Macao, de Roumanie et de Chine. Toutefois, pour la Chine et Macao, les modalités d'exclusion sont assouplies.

Afin d'atténuer l'impact des modifications substantielles introduites par le nouveau schéma, celles-ci seront échelonnées sur deux ans pour tous les bénéficiaires et leur mise en application intégrale n'interviendra qu'en 1989.

URUGUAY ROUND : DÉMANTÈLEMENT DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES

La Commission vient d'arrêter (décembre 1987) une proposition en matière de « roll-back », c'est-à-dire le démantèlement des restrictions quantitatives dans le cadre de l'Uruguay Round, propositions de directives de négociation qui seront transmises pour approbation au Conseil.



La Commission, conformément à la ligne de conduite qui a été la sienne depuis le début de l'Uruguay Round prend l'initiative d'être la première à faire une proposition en ce domaine délicat mais qui est un des aspects importants de la négociation de Genève.

Elle propose ainsi l'élimination d'un certain nombre de restrictions quantitatives subsistant dans divers États membres. Elles concernent pour l'essentiel, le secteur industriel. « Il s'agit, a estimé M. de Clercq, d'une première offre visant à amorcer le processus de négociation sur le démantèlement des restrictions quantitatives. Elle pourra être complétée au fur et à mesure de l'évolution des négociations et en fonction de l'attitude adoptée par les autres parties contractantes ». En effet, la Commission estime que la contribution de la Communauté à l'effort de démantèlement des restrictions quantitatives n'aura de sens que si cet effort est réparti de façon équitable entre les principaux partenaires commerciaux au sein du GATT. De plus, pour le Japon et la Corée du Sud, elle estime que la mise en œuvre des mesures de démantèlement devrait être conditionnée par la mise en œuvre d'engagements satisfaisants de leur part en vue de la réalisation d'un meilleur équilibre des avantages au sein du GATT.

Selon les termes de la déclaration de Punta del Este, le processus de démantèlement devrait être mis en œuvre progressivement jusqu'à la date de la conclusion officielle des négociations de l'Uruguay Round.

DÉCLARATION SUR LES RELATIONS EST-OUEST COPENHAGUE 4-5 DÉCEMBRE 1987

1. Le Conseil européen accueille avec satisfaction les perspectives importantes d'une amélioration dans les relations Est-Ouest, et reconnaît que le prochain sommet de Washington marquera une étape significative dans ces relations.

2. L'accord prévu sur l'élimination globale des missiles nucléaires de portée intermédiaire basés à terre des États-Unis et de l'Union soviétique constituera une étape importante comportant pour la première fois l'élimination d'une catégorie entière d'armements. Les Douze espèrent que cet accord sera rapidement mis en œuvre.

Ils considèrent qu'il est essentiel que ce résultat dans la maîtrise des armements nucléaires donne une nouvelle impulsion à des progrès substantiels dans l'ensemble des négociations tant bilatérales entre les États-Unis et l'Union soviétique que multilatérales, présentes et futures, sur le contrôle des armements et le désarmement.

3. A travers le processus de la CSCE, les Douze continueront à rechercher une plus grande sécurité et une coopération accrue dans les relations entre les États participants. Tous les engagements pris à Helsinki et à Madrid doivent être pleinement respectés.

Le respect des droits de l'Homme et les libertés fondamentales est une condition préalable à la confiance, à la compréhension et à la coopération. Les Douze sont déterminés à ce que tous les citoyens des 35 pays concernés bénéficient des résultats de la réunion de Vienne.

Les Douze souhaitent tirer parti des résultats de la Conférence de Stockholm (CDE) et contribueront à l'élaboration d'un nouvel ensemble de mesures de confiance et de sécurité. Les Douze œuvreront résolument pour un équilibre stable et sûr des forces conventionnelles en Europe à un niveau plus bas.

4. Sur toutes ces questions, les Douze coopéreront étroitement avec les autres pays qui partagent leurs idéaux, leurs principes et leurs objectifs.

DÉCLARATION SUR L'AFGHANISTAN-COPENHAGUE 4-5 DÉCEMBRE 1987

Le Conseil européen a examiné la situation en Afghanistan qui, huit ans après l'invasion de troupes soviétiques, demeure une cause majeure de tension internationale. Les Douze rendent hommage à l'esprit d'indépendance du peuple afghan. Ils reconnaissent aussi le courage du peuple du Pakistan, qui a tant souffert de ce conflit, ainsi que l'assistance généreuse offerte par ce pays à plus de trois millions de réfugiés afghans.

Les Douze soutiennent les efforts persévérants déployés par le secrétaire général des Nations-Unies et par son représentant personnel dans la recherche d'une solution négociée qui mettrait un terme aux tragiques souffrances humaines et aux violations systématiques des droits de l'Homme en Afghanistan, permettrait aux réfugiés de rentrer dans leur patrie et rétablirait l'Afghanistan en tant que pays réellement indépendant et non aligné. Les principes sur lesquels doit se fonder un règlement ont été de nouveau entérinés à une majorité écrasante lors de la session de l'assemblée générale des Nations Unies de cette année.

Les Douze prennent acte de l'intention exprimée par les dirigeants soviétiques de trouver une solution politique en Afghanistan. Ils considèrent qu'il importe maintenant que soit donnée une impulsion nouvelle aux négociations de paix et appellent l'Union soviétique à :

- retirer toutes ses troupes dans le courant de 1988, selon un échéancier fixe ;

- donner son accord à la mise en place d'un gouvernement de transition, dont l'indépendance ne pourrait être mise en doute, qui prendrait les dispositions nécessaires en vue de l'élaboration d'une nouvelle constitution et de l'organisation d'un acte d'auto-détermination véritable ;

- reconnaître que la participation de la résistance afghane à un règlement politique d'ensemble est indispensable.

Les Douze restent prêts à contribuer de façon constructive à la définition d'un règlement acceptable qui conduirait à une amélioration importante des relations internationales.

DÉCLARATION SUR LE MOYEN-ORIENT-COPENHAGUE 4-5 DÉCEMBRE 1987

1. Le Conseil européen déplore l'absence persistante de solutions aux crises du Moyen-Orient.

2. Les Douze réaffirment leur volonté de développer leur dialogue politique avec tous les États du Moyen-Orient. Ils désirent également voir progresser la coopération économique et souhaitent en particulier la conclusion rapide des négociations en cours en vue d'un accord entre la Communauté européenne et les États membres du conseil de coopération du Golfe.

3. Le Conseil européen exprime sa profonde préoccupation devant la continuation de la guerre entre l'Irak et l'Iran, et réaffirme son ferme et entier soutien à la résolution 598 du Conseil de sécurité en tant que moyen de mettre un terme à ce conflit armé. Les Douze continuent de soutenir fermement et sans réserve les efforts du Conseil de sécurité et du secrétaire général des Nations Unies visant à obtenir une mise en œuvre immédiate et totale de cette résolution. La non-application persistante de cette résolution contraignante n'est pas acceptable par la Communauté internationale, et une action appropriée doit maintenant être entreprise pour assurer son application par une résolution de suivi.

4. Les Douze confirment leur attente d'une solution négociée du conflit israélo-arabe qui ramènerait dans cette région une paix juste, globale et durable conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Venise, et réaffirment

leur appui à une Conférence internationale de paix sous l'égide des Nations Unies. Ils accueillent avec satisfaction le soutien apporté à une telle Conférence internationale par la Ligue arabe au sommet d'Amman, sous la présidence de sa majesté le roi Hussein de Jordanie. Ils lancent un appel à toutes les parties intéressées pour qu'elles renouvellent leurs efforts en vue de parvenir à un accord sur les arrangements permettant à une telle Conférence de se tenir aussitôt que possible.

Les Douze réaffirment leur préoccupation au sujet des droits de l'Homme et des conditions de vie dans les territoires occupés. Sans préjuger des solutions politiques futures, ils continueront de contribuer au développement économique et social de ces territoires.

5. Le Conseil européen reste profondément préoccupé par la situation au Liban. Il lance un appel pour une solution pacifique à la crise libanaise qui devrait être fondée sur l'indépendance, l'unité, la souveraineté, l'intégrité territoriale et la réconciliation nationale de ce pays. Ils continuent d'appuyer fermement la FINUL et lancent un appel à toutes les parties intéressées pour qu'elles soutiennent cette force et pour que celle-ci puisse remplir son mandat sans obstacles. Ils réaffirment leur condamnation de la détention, toujours en cours, d'otages et de victimes d'enlèvements au Liban, et insistent sur leur libération immédiate.

DÉCLARATION DES DOUZE SUR L'INTERVENTION SUD-AFRICAINE EN ANGOLA (Réunion ministérielle du 23 novembre 1987, à Bruxelles)

Les ministres des Affaires étrangères des douze États membres de la Communauté européenne ont discuté des développements dans le Sud de l'Angola. Ils ont pris note avec grande préoccupation des incursions armées sud-africaines et des visites faites dans ce contexte par le président Botha et d'autres personnalités du gouvernement sud-africain aux troupes sud-africaines en territoire angolais. De telles actions provocatrices ne peuvent qu'aggraver la situation en Afrique australe et rendre plus difficile le développement d'un dialogue régional.

Les incursions armées sud-africaines commises en flagrante violation du droit international et de la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Angola, remettent en cause l'engagement concret de non-intervention souscrit par l'Afrique du Sud en février 1984 à Lusaka.

Les Douze condamnent fermement les activités militaires sud-africaines en Angola et renouvellent leurs exigences que le gouvernement sud-africain œuvre à l'établissement de la paix et de la sécurité dans la région. Les Douze lancent un appel au gouvernement sud-africain pour qu'il cesse immédiatement les hostilités et retire toutes ses troupes de l'Angola.

DÉCLARATION DES DOUZE SUR L'AMÉRIQUE CENTRALE (Réunion ministérielle du 23 novembre 1987, à Bruxelles)

Les Douze, à la lumière de leur déclaration du 13 août 1987 dans laquelle ils se félicitaient du plan de Paris adopté par les présidents des pays d'Amérique centrale, à Guatemala, le 7 août 1987, et dans l'espoir de voir ce plan s'appliquer le plus tôt possible, suivent de près les efforts déployés à cette fin par les pays de la région, soutenus par le Groupe de Contadora et le Groupe d'appui.

Les Douze considèrent que, trois mois après l'adoption du Plan de paix de Guatemala, il existe des raisons pour un certain optimisme. En dépit des difficultés et des obstacles qui restent encore à surmonter, les Douze accueillent favorablement et sont encouragés par les mesures prises jusqu'à présent dans l'application de l'Accord et ils lancent un appel

urgent aux pays d'Amérique centrale pour qu'ils continuent leurs efforts visant à faire progresser le processus de paix.

Les Douze expriment leur ferme soutien et encouragement à la Commission internationale de vérification et de suivi.

Ils en appellent à toutes les parties dans la région pour qu'elles contribuent de façon positive à la réalisation des aspirations des peuples centre-américains à la paix, à la démocratie, à l'indépendance, à l'auto-détermination, au développement économique et social, ainsi qu'au respect des droits de l'Homme. Ils condamnent tout acte de violence qui mette en danger le processus de paix.

Les Douze lancent un appel urgent à la Communauté internationale et, plus particulièrement, aux pays qui ont des liens et des intérêts en Amérique centrale, pour qu'ils contribuent aux efforts de la région visant à parvenir à la paix, à la démocratie et au développement économique.

Ils espèrent que lorsque se tiendra leur prochaine réunion ministérielle avec les pays d'Amérique centrale et le Groupe de Contadora, prévue pour février 1988 à Hambourg, la paix et la démocratie règneront en Amérique centrale. Ceci permettra au dialogue de traiter davantage le développement économique de l'Amérique centrale qui s'impose avec urgence.

MESSAGE DES DOUZE À L'OCCASION DU SOMMET DU GROUPE DES HUIT DES 27-28 NOVEMBRE 1987

Les Douze États membres de la Communauté européenne se félicitent de la tenue à Acapulco, les 27 et 28 novembre, d'une réunion au sommet des chefs d'État des huit pays d'Amérique latine.

A cette occasion, ils souhaitent rendre hommage aux efforts déployés par ces pays dans le cadre du processus de Contadora soutenu dès l'origine par les Douze, en faveur d'un règlement négocié en Amérique centrale.

Les Douze, auxquels les unissent tant d'affinités culturelles et de liens historiques, forment le vœu que cette première rencontre au sommet des huit pays démocratiques d'Amérique latine ouvre des voies nouvelles à une concertation régionale propre à favoriser les progrès de la paix et la liberté sur l'ensemble du continent.

A la suite du dialogue déjà engagé avec le Groupe des huit au niveau des ministres des Affaires étrangères, les Douze réitèrent leur souhait d'intensifier leurs relations avec les pays d'Amérique latine qui, à l'image des huit, partagent leurs principes démocratiques.

DÉCLARATION DU 8 DÉCEMBRE 1987 DES DOUZE SUR HAÏTI

Les Douze, qui avaient exprimé publiquement l'espoir que la consultation électorale, prévue le 29 novembre en Haïti, donnerait enfin, après de longues années de dictature, l'occasion au peuple haïtien de choisir librement ses représentants, ont pris connaissance avec une très vive inquiétude des sanglants événements qui ont abouti à l'interruption du processus électoral.

Ils condamnent vigoureusement les actes de violence, qui sont le fait des tenants de l'ancienne dictature et qui minent les espoirs d'un retour à la démocratie s'ils ne sont pas confrontés avec fermeté de la part des forces de l'ordre.

Les Douze expriment l'espoir que des élections libres pourront être tenues dans un très proche futur dans le respect des procédures prévues par la Constitution. Ils lancent à cet effet un pressant appel à tous les responsables pour qu'ils favorisent l'organisation et la tenue, dans le calme et la sécurité, d'un scrutin authentiquement démocratique.



BIBLIOGRAPHIE

□ **L'avenir de la Sécurité sociale en Europe** sous la direction de Herman DELEECK, Paris, Economica, 1987, 248 pages.

Comme le dit excellemment le professeur Van Damme, président de TEPSA (Trans European Policy Studies Association) dans l'introduction du présent ouvrage, il est peu de matières où les États ont aussi « jalousement veillé au maintien de leurs prérogatives et de leur autonomie et où les initiatives communautaires ont été si réduites », que dans celui de la Sécurité sociale. Il n'a peut-être pas tort d'en voir la raison dans le fait que c'est dans ce secteur que l'État national trouve encore une justification majeure de sa raison d'être. Quoiqu'il en soit, la TEPSA a consacré en septembre 1984 une rencontre internationale à l'avenir de la Sécurité sociale en Europe. Ce sont les résultats de ses réflexions qu'elle a consignés dans le présent volume, coordonné par le professeur Deleeck.

Une première partie, intitulée « Sécurité sociale et démographie » traite d'abord des « impacts des évolutions démographiques sur les systèmes de Sécurité sociale » (Kaufmann, Leisering) : il s'agit essentiellement du facteur vieillissement de la population, pour lequel la possibilité d'une « dynamische Rente » a été avancée et la nécessité d'établir un budget séparé pour la Sécurité sociale d'une part et le budget général de l'État de l'autre.

Dans « Structures démographiques et dépenses sociales », R. Lesthaeghe attire l'attention sur d'autres facteurs démographiques ou économiques tels que les changements dans la structure des ménages, le maintien du chômage à son niveau actuel, l'évolution du chômage des jeunes, etc. Dans « Démographie et politique sociale » M.-A. Coppini suggère une série de mesures telles que l'augmentation de l'âge de la pension, le renforcement des régimes complémentaires et une révision du régime des soins de santé.

La deuxième partie est consacrée à « La Sécurité sociale et l'économie ». D. Strauss-Hahn s'y interroge sur les possibilités de poursuivre dans la voie actuelle, vu les mutations de l'environnement financier, des formes de la famille et des conditions de production. Il plaide pour un renforcement du rôle de l'État.

Dans la troisième partie, J. Bradshaw examine « La couverture des besoins et l'efficacité de la Sécurité sociale » dans une contribution d'un style assez incisif, qui déplore l'absence de données comparatives à jour sur la Sécurité sociale. Il souligne notamment l'accroissement du nombre de familles monoparentales, l'incapacité des régimes existants à couvrir les chômages de longue durée et la nécessité de revoir les régimes en fonction des changements structurels dans la société d'aujourd'hui.

La quatrième partie, « Dépenses sociales » comprend deux chapitres. Le premier, « Réduire les soins de santé » est de B. Abel-Smith et présente un éventail considérable de propositions. Le ticket modérateur risquant de vider de son sens le principe même de la Sécurité sociale, et des restrictions de l'offre risquant de déboucher sur du rationnement, il est suggéré notamment de supprimer les incitations à la multiplication d'actes médicaux dans un but lucratif, une programmation d'hôpitaux, d'équipement et de formation de médecins. Le deuxième rapport (R. Van den Heuvel) se concentre sur le problème de l'efficacité des systèmes existants et suggère d'autres mesures, notamment communautaires.

Une cinquième partie est consacrée au financement de la Sécurité sociale et constitue une importante section de l'ouvrage, comportant pas moins de trois chapitres. Celui

de M. Schmähl (« Analyse des principales propositions en matière de financement de la Sécurité sociale ») est très dense et très intéressant ; il indique quelques causes des problèmes de financement de la Sécurité sociale, étudie les possibilités supplémentaires que pourrait offrir le financement par cotisations, et la décision à prendre en matière de réforme du mode de financement (choix entre la répartition à la capitalisation ou l'adjonction de la capitalisation à la répartition). J.-H. Petersen (« Le financement des pensions ») traite ensuite du financement des pensions, en apportant une contribution critique aux conclusions de W. Schmähl. Il en est de même de J. Pierik, (« Considérations complémentaires sur les problèmes de financement »), qui commente et nuance celles-ci.

La sixième partie apporte le volet spécifiquement communautaire. J. Moreau (« Réflexions sur une politique communautaire ») propose quelques « pistes de recherche » — pour reprendre son expression —, notamment la création d'un Fonds de solidarité européen et un Institut de Sécurité sociale. A ces « pistes », B. Schulte (« Nouvelles perspectives pour une politique européenne de Sécurité sociale ») ajoute des références à la matière spécifique des traités : nécessité de progresser vers une protection sociale complète aux migrants ; « nouvelles frontières » à assigner à la politique sociale européenne. Enfin, dans « Un programme d'action communautaire » H. Deleeck présente une précieuse vue d'ensemble synthétique de tous les rapports précédents.

□ **Pour une politique européenne de la Culture**, sous la direction de Jacques DELCOURT et Roberto PAPINI, avec une préface de S. VEIL, Paris, Economica, 1987, 107 pages.

Il est des secteurs de l'intégration européenne où il est difficile de prétendre que les « bons » textes abondent. J'entends par là — d'une manière sans doute subjective et donc (?) critiquable — des textes autres que des envolées lyriques sur la solidarité, la communauté de destin et la fraternité entre Européens, aussi nécessaires et justifiés que de tels textes puissent être. Le présent recueil contient de ces « bons » textes, qui en matière de politique culturelle tentent d'établir d'indispensables états de la question, des bilans et des programmes. Il est le fruit de la collaboration du Groupe d'Études politiques européennes, membre belge de la Trans European Policy Studies Association, et de l'Institut International Jacques Maritain qui groupe des intellectuels liés à l'enseignement du philosophe français.

Le volume contient une série d'articles, précédés d'une introduction rappelant quelques notions-cadres d'ordre historique et fondamental (R. Papini). Il y a d'abord « Les droits culturels dans la société contemporaine » (P. Valadier S.J.) qui situe ceux-ci dans l'ensemble des défis que pose l'évolution générale actuelle. « La politique culturelle dans la société complexe » (E. Morin) distingue la culture humaniste, la culture scientifique et la culture de masse, pour étudier ce qu'il appelle la tragédie de la réflexion, par l'atrophie de celle-ci.

Posant le problème fondamental pour les efforts d'intégration européenne, de la « souveraineté politique et (de l')identité culturelle » J.-M. Domenach constate que l'Europe hésite entre le cosmopolitisme culturel et le retour aux micro-cultures régionales et plaide pour une systé-

matique ouverte aux hiérarchies enchevêtrées, plutôt qu'une stagnation dans la dialectique frontale de la domination. P. Gaiotti de Biase, considérant la nature du nouveau capitalisme et les conditions actuelles de la démocratie, estime dans « Sujets culturels et politique de la culture », que le terrain d'une redéfinition d'un nouveau compromis doit recouvrir la culture. Inventarisant brièvement les droits culturels, proposant l'instauration d'une commission jugeant du soutien à accorder aux initiatives culturelles ainsi que d'une Charte des droits culturels, A. Rigobello s'est demandé dans « Droits culturels et identité européenne » comment se caractérise l'espace culturel européen et quelles sont ses possibilités futures. G. Fanti (« Structure et coordination des politiques culturelles nationales et communautaires ») fait l'inventaire de l'action du Parlement européen en la matière et L. Misir de Lusignan (« Actions de la Communauté européenne en faveur de la culture ») fait un bilan intéressant de tout ce que la Communauté a déjà fait en matière culturelle en proposant d'intensifier des efforts, restés modestes. J. Delcourt (« Les nouveaux espaces culturels : enjeux d'un monde sans frontières ») rappelle le rôle que l'Europe se doit de jouer en la matière.

□ **Regional Policy : A European Approach**, par N. VANHOVE et L.-H. KLAASSEN, 2^e édition, avec une préface de J.-H.-P. PAELINCK, Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Singapore, Sydney, Avebury, 1987, 529 pages.

Lors de la parution de la première édition du présent ouvrage, nous avions déjà été considérablement impressionnés par le caractère complet du travail. Les auteurs ont réussi cette gageure, de le rendre encore plus encyclopédique. Paraphrasant ce que le vieil auteur latin Tércence écrivait un jour, on peut dire que rien de ce qui est régional est étranger à ce volume. Tout y figure, la théorie mathématique et la théorie économique plus classique ; des faits et des statistiques ; des politiques et des instruments de politique, nationaux et internationaux ; sans oublier une importante contribution au problème de la théorie de l'impact régional du processus d'intégration. Un ouvrage de référence s'il en est un.

□ **Internationales Handelsvertreterrecht**, par Dr. Herbert STUMPH, volume 1, 6^e édition, collection Recht der Internationalen Wirtschaft, volume 14/1, Heidelberg, Verlag Recht und Wirtschaft, 1987, 219 pages.

Un an à peine depuis que nous avons signalé la parution de la 4^e édition du deuxième volume du *Internationalen Handelsvertreterrecht*, voici que tombe sur la table une 6^e édition du premier. Alors que le deuxième était consacré au droit étranger des représentants de commerce, le premier, lui, étudie les contrats avec des représentants de commerce étrangers. Il s'agit donc de faciliter la conclusion de contrats avec des représentants qui sont établis hors des frontières nationales et plus spécialement de pouvoir éviter les frais ou le contentieux résultant des problèmes du dédommagement lors de l'expiration de ces contrats.

R.P.

DROIT SOCIAL

LE NOUVEAU DROIT DES LICENCIEMENTS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

Philippe SÉGUIN

Xavier BLANC-JOUVAN

Jean BRUNET

Patrick CHALMEL

Gérard COUTURIER

Michel DESPAX

Jean-Paul DOMERGUE

Yves GAUDEMET

Jean GAUTIER

Marcel LALONDE

Pierre LANQUETIN

J.-M. LUTTRINGER

Antoine LYON-CAEN

Pierre MARCHELLI

Jacques NORMAND

Roger PASCRÉ

Xavier PRÉTOT

Pascal RENNES

Chantal ROGER

Alain SUPIOT

Bernard TEYSSIÉ

NUMÉRO SPÉCIAL

*Sous la direction de
Jean-Jacques Dupeyroux*

N° 3 - MARS 1987

Vendredi 18 mars 1988

DROIT CIVIL et DROIT DU TRAVAIL

Colloque organisé par l'Université de Montpellier

sous la présidence de J.-J. DUPEYROUX

8 h 45 — **Allocution d'ouverture**, par M. LACAVE, *doyen de la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier.*

9 h 00 — **Thème n° 1 : Les personnes**

- Rapport général, par B. TEYSSIÉ, *professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier.*

- Débat, avec la participation de O. KUHNMUNCH, *conseiller à la Cour de cassation.*

10 h 30 — **Thème n° 2 : Les contrats**

- Droit civil et contrat individuel de travail, par J. PÉLISSIER, *professeur à l'université Jean Moulin.*

- Droit civil et contrat collectif de travail, par Ph. LANGLOIS, *professeur à l'université de Paris X.*

- Débat, avec la participation de J. BARTHÉLÉMY, *conseil juridique en droit social.*

13 h 00 — Déjeuner.

14 h 30 — **Thème n° 3 : Les responsabilités**

- Responsabilité civile et relations individuelles de travail, par G. COUTURIER, *professeur à l'université de Paris I.*

- Responsabilité civile et relations collectives de travail, par G. VINEY, *professeur à l'université de Paris I.*

- Débat, avec la participation de G. PICCA, *avocat général à la Cour de cassation.*

17 h 00 — **Conclusions**, par J.-J. DUPEYROUX, *professeur à l'université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris.*

Droits d'inscription : 600 F TTC

Renseignements :
faculté de droit
institut d'études du travail
39, rue de l'Université
34000 MONTPELLIER — Tél. : 67 61 54 19

Lieu du colloque :
faculté de droit
39 rue de l'Université
34000 MONTPELLIER

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVIII, no 4, Décembre 1987

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : J. Maurice ARBOUR.

PAUL PILISI: LE RÔLE DES FACTEURS INTERNATIONAUX DANS
LA LÉGISLATION DES PETITES ENTREPRISES EN
HONGRIE

MIRON REZUN: L'UNION SOVIÉTIQUE ET LES MINÉRAIS STRATÉGI-
QUES: ERREURS ET VÉRITÉS

ALBERTO SANTOS: QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES IMPLICATIONS DE
LA STRATÉGIE MARITIME AMÉRICAINE EN EUROPE

CARL JACOBSEN: LES COÛTS DE LA DÉFENSE SINO-SOVIÉTIQUE: UN
FARDEAU INCALCULABLE (NOTE)

MODJ-TA-BA SADRIA: POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE: NOUVELLE
DONNE, NOUVEAU DÉFI (NOTE)

ESSAI ET DOCUMENT:

JACQUES ZYLBERBERG: « FAUT-IL NOYER LES RÉFUGIÉS? »

ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES:

MICHEL LELART: LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE OU LES
RISQUES DE L'ENDETTEMENT

JOSEPH MAÏLA: ENJEUX ET DILEMMES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$10.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ? ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985 ».

Michel BERGER : « Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles ».

Michel DEVELLE : « L'économie d'endettement et sa prévisible évolution ».

Michel CASTEL : « Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme ».

Bernard HAUDEVILLE : « Vers un capitalisme sans capitalistes ? ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne ».

Jean-Paul de GAUDEMAR : « Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne ».

Didier SALVADORI : « Le financement des systèmes productifs régionaux ».

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation ».

Michel DIETSCH : « Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « Logique productive et financement bancaire des entreprises ».

Olivier PASTRÉ : « La modernisation des relations entre les banques et les entreprises ».

Un volume 15,5 x 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30